

FORO

Septiembre 2012

DE SEGURIDAD SOCIAL

Nº 25

EDITORIAL • SEMBLANZA: PEDRO GETE
ANÁLISIS LA REFORMA DE LAS PENSIONES
EN EL ÁMBITO DE LA UNIÓN EUROPEA
(A PROPÓSITO DEL LIBRO BLANCO "AGENDA
PARA UNAS PENSIONES ADECUADAS,
SEGURAS Y SOSTENIBLES") • LA SEGURIDAD
SOCIAL EN EL PROCESO CONTENCIOSO-
ADMINISTRATIVO: LA LEY 37/2011 **DEBATE**
PROTECCIÓN DEL CUIDADOR NO
PROFESIONAL DE LAS PERSONAS
EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA • LAS
MAGNITUDES ECONÓMICAS RELACIONADAS
CON LAS PENSIONES CONTRIBUTIVAS Y
COTIZACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL
INFORMACIÓN ACTUALIDAD LEGISLATIVA Y
JURISPRUDENCIAL • INTERNACIONAL •
LEÍDO EN... • LIBROS • VIDA
ASOCIATIVA • AGENDA • RESÚMENES

Septiembre 2012



DE SEGURIDAD SOCIAL

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

Presidente del Consejo Editorial:

Bernardo Gonzalo González

Director de la revista:

José María Alonso Seco

Editor:

José Eduardo Pérez Madrid

Delegado de ATASS:

Carlos Abad Ruiz

**Asesor de Actualidad Legislativa y
Jurisprudencial:**

Juan José Sanjuán Marín

**Secretaría de redacción y
documentalista:**

Rosario Cabezuelo Jiménez

ISSN: 1578-4193

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.

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

SUMARIO

SEMBLANZA

4

PEDRO GETE, EL HOMBRE
Toribio Malo Malo

6

PEDRO GETE, EL UNIVERSITARIO
José Luis Tortuero Plaza

ANÁLISIS

8

LA REFORMA DE LAS PENSIONES EN EL
ÁMBITO DE LA UNIÓN EUROPEA (A
PROPÓSITO DEL LIBRO BLANCO "AGENDA
PARA UNAS PENSIONES ADECUADAS,
SEGURAS Y SOSTENIBLES")

José Antonio Panizo Robles
Raquel Presa García-López

32

LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL PROCESO
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO: LA LEY
37/2011

Juan Carlos Lozano Ortiz

DEBATE

48

PROTECCIÓN DEL CUIDADOR NO
PROFESIONAL DE LAS PERSONAS EN
SITUACIÓN DE DEPENDENCIA

María José Javaloyes López
María Jesús Esteban Baos

77

LAS MAGNITUDES ECONÓMICAS
RELACIONADAS CON LAS PENSIONES
CONTRIBUTIVAS Y COTIZACIONES DE LA
SEGURIDAD SOCIAL

Alicia de las Heras Camino

INFORMACIÓN

89

ACTUALIDAD LEGISLATIVA
Y JURISPRUDENCIAL

94

INTERNACIONAL

96

LEÍDO EN...

98

LIBROS

106

VIDA ASOCIATIVA

112

AGENDA

113

RESÚMENES

1

A Pedro Gete Castrillo, *in memoriam*

En el Editorial de la revista anterior dimos ya una escueta referencia al fallecimiento, el 7 de febrero pasado, de nuestro querido compañero y amigo, miembro activo de la Asociación Profesional del Cuerpo Superior de Técnicos de la Administración de la Seguridad Social, Pedro Gete Castrillo. La coincidencia en el tiempo de su fallecimiento con la edición del número vigésimo quinto hace que dediquemos este simbólico número a su memoria. Pedro Gete era el redactor-jefe de nuestra revista hasta el momento de su fallecimiento, pero ya antes, desde abril de 2003, era el Jefe de Área de Política de Garantía de los Derechos de la Seguridad Social de la revista, y en ella ha escrito varios artículos especializados.

Sentarse ante el ordenador para escribir sobre Pedro Gete produce una *vis atractiva* especial, derivada sin duda de las virtudes que todos reconocíamos en él, su cercanía, sencillez, tolerancia y bondad, unidas a una tenaz laboriosidad castellana (había nacido en Santo Domingo de Silos, en el seno de una familia dedicada a las tareas agrícolas) y a una profesionalidad jurídica fuera de toda duda, que puso de manifiesto tanto en el área de la gestión administrativa, como en la académico-docente de profesor universitario, así como en la de investigación y publicación de libros y artículos jurídicos, especialmente en materia de Seguridad Social. Pero, aun siendo muy notorias las características anteriores, lo que posiblemente más nos admiró de él fue la serena entereza con que se enfrentó a los problemas vitales de sus últimos meses de su vida, una vez conocida la grave enfermedad que se había apoderado de él.

Es sentir común que Pedro Gete pasó por la vida dejando muchos amigos en los distintos ámbitos profesionales en que trabajó. Ése es,



posiblemente, uno de los motivos, si no el principal, por el que todos le teníamos un aprecio y afecto especiales. Desde estas páginas, desde este número que le dedicamos, queremos destacar esta importante dimensión de su personalidad, que se presenta a nuestros ojos como modelo de lo que ha de ser una actuación administrativa próxima al ciudadano, del rigor técnico-profesional en el abordaje de la protección social, del aliciente permanente que hemos de tener para dar nuevas respuestas de bienestar social a las necesidades de nuestros ciudadanos, de la inquietud constante por afrontar los retos de la vida con dedicación, esfuerzo, innovación e ilusión creadora.

Foro de Seguridad Social es una revista especializada en materia de protección social. Tenemos necesariamente que recordar que Pedro Gete ha sido uno de los grandes especialistas en materia de Seguridad Social de los

últimos años. En su haber figuran obras tan importantes y conocidas como *El nuevo derecho común de las pensiones públicas* (1997), *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social: preguntas con respuesta* (1999), *Nuevo régimen jurídico del despido y del desempleo*, *Análisis crítico de la Ley 45/2002* (2003) o *Guía práctica de Seguridad Social* (varias ediciones), por sólo citar algunos de sus libros y sin contar los innumerables artículos escritos en revistas especializadas de Derecho del Trabajo y Derecho de la Seguridad Social.

Del artículo que, en su recuerdo póstumo, escribió en El País (21-02-2012), su amigo y compañero Fernando Valdés Dal-Ré, catedrático de Derecho del Trabajo en la UCM, presidente de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social y recién nombrado Magistrado del Tribunal Constitucional, extraemos unos versos, llenos de esperanza, que transcribe de Miguel Hernández, el poeta preferido de Pedro Geste: “*Volverás a mi huerto y a mi higuera / por los altos andamios de las flores / pajareará tu alma colmenera*”.

Este número, en un apartado que hemos titulado *Semblanza*, contiene dos artículos, referidos a los aspectos humano y académico respectivamente, de Pedro Geste. En la sección de *Análisis* se incluyen dos artículos, de gran inte-

rés por su actualidad, relativos a la reforma de las pensiones en el ámbito de la Unión Europea y a las reformas que, en materia de Seguridad Social, se han introducido en las recientes disposiciones legislativas sobre el proceso contencioso-administrativo. En la sección de *Debate* se abordan otros dos asuntos también de actualidad: la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia y las magnitudes económicas relacionadas con las pensiones contributivas y cotizaciones de la Seguridad Social. En la sección de *Información*, además de las habituales referencias a noticias, relaciones internacionales y actualidad legislativa, se incluyen las reseñas de tres libros relacionados con la protección social. Se cierra el número con algunas reseñas sobre la vida asociativa de la ATASS y de FEDECA, confederación de asociaciones de la que formamos parte.

Queremos felicitar, finalmente, a Manuel Aznar López, Asesor Adjunto de la Revista Foro de Seguridad Social, por su designación por el Senado como Consejero de Cuentas del Tribunal de Cuentas, y a Carlos Abad Ruiz, Delegado de ATASS en la revista, por su nombramiento como Director de Administración de la Agencia Estatal de Meteorología. Nuestros mejores deseos de éxito para ambos en sus respectivas funciones. ●

PEDRO GETE, EL HOMBRE

Conocí a Pedro Gete Castrillo en los primeros años de la década de los 70 del siglo pasado en el marco de la Ciudad Universitaria de Madrid cuando ambos cursábamos los estudios de la licenciatura en Derecho.

Pedro era hijo de una familia de agricultores modestos de Silos (Burgos), el cuarto de siete hermanos. Siguiendo la costumbre de la época en zonas rurales de la España de la postguerra, después de los primeros estudios en su localidad natal, cursó varios años en un colegio de los Hermanos Maristas en Collado Villalba, para pasar después a estudiar Derecho en Madrid, con la ayuda de las entonces novedosas becas salario. Estas becas, bien dotadas económicamente para el contexto del momento, pero unidas a una moderada dificultad en su conservación, – exigían una media de notable en cada curso-, permitieron a Pedro, partiendo de sus antecedentes personales y familiares, forjar un carácter laborioso y esforzado, además de abierto y ponderado en sus apreciaciones.

Era muy característico ver desplazarse a Pedro por la Ciudad Universitaria siempre acompañado de su cartera negra de fuelle con asas, llena de cuadernos de apuntes y, sobre todo, de la mayor parte de las revistas de actualidad recién publicadas, singularmente, pero no de forma exclusiva las de tendencia más vanguardista en la época, Cuadernos para el Diálogo, Índice, Triunfo, Cambio16, etc.

Hay que destacar en los años de formación universitaria su integración académica y en la vida social de la Facultad. Con respecto a la primera Pedro solía intervenir activamente en todas las clases que el método del profesor lo permitía y muy especialmente en alguna en que destacaba su frecuente y siempre razonada discrepancia con el criterio del catedrático,

v.gr., Derecho Canónico, quedando como recuerdo de ambos interlocutores un envidiable ejemplo de respeto democrático, más relevante si tenemos en cuenta el contexto en que se producía, cuando las Fuerzas de Seguridad del Estado patrullaban uniformadas en el interior de la Facultad, en un ambiente de tensión emocional y física.

Idéntico talante de participación activa y responsable fue el acreditado por Pedro durante los años difíciles de la Licenciatura en las múltiples, casi diarias, asambleas de la Facultad, utilizadas como válvula de escape de la inexistente organización política del pluralismo social existente en el país. Tenía un espíritu abierto a todas las ideologías, hablaba con los representantes de todos los grupos, intervenía activamente en todas las cuestiones que el día a día iba suscitando...

Alcanzada brillantemente la licenciatura, la búsqueda de un trabajo remunerado se convirtió en prioridad y Pedro desplegó su carácter abierto e inquisitivo, consiguiendo un puesto de funcionario contratado en el Servicio del Mutualismo Laboral. Obtenida por oposición una plaza de Técnico de la Seguridad Social, pasó en poco tiempo de desempeñar uno de los puestos menos deseados por los funcionarios en su nuevo destino –encargado de informar al público- a Director Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social en Valladolid. Todavía recuerdan sus colegas de la época su carácter participativo e integrador que se manifestaba en la intervención asidua, abierta y preparada en todas las reuniones a las que fue convocado.

Su permanente afán de superación le llevaría después a desempeñar puestos directivos sucesivamente en la Comunidad Autónoma de

Castilla y León y en varias empresas públicas, al mismo tiempo que consolidaba sus vínculos docentes y de investigación con la universidad, completados con el ejercicio de la abogacía. En todos los destinos siguió dejando huella de su preparación, profesionalidad e independencia de criterio. Durante los últimos años el Servicio Jurídico de la Seguridad Social tuvo el honor de contar con su participación como miembro del Tribunal de selección de futuros letrados.

A nivel personal estuvo casado y de su matrimonio nacieron tres hijos que han recibido de su mano el testigo cualificado y honesto de una

vida apasionada y entregada al trabajo, aunque al final haya sido truncada por la enfermedad en plena madurez intelectual. Al final de su vida tuvo la satisfacción de haber podido disfrutar del privilegio de conocer su primera nieta.

Su recuerdo permanecerá como una referencia destacada e imborrable para todos los que tuvimos la suerte de haberle conocido.

Toribio Malo Malo

Letrado de la Administración de la Seguridad Social

VA POR TI, QUERIDO AMIGO PEDRO GETE CASTRILLO

El carácter institucional de la Revista Foro de Seguridad Social es el lugar más apropiado para recordar a nuestro amigo y compañero Pedro Gete Castrillo, que falleció el pasado 7 de febrero, después de luchar con una dignidad y fuerza excepcionales contra una larga y fatal enfermedad.

Pedro seguía asistiendo con la asiduidad que su lucha le permitía a los actos académicos, seminarios, reuniones de profesores... ante la admiración y cariño de todos y cuando le preguntabas, te contestaba con ese realismo suyo que te dejaba la sangre helada, al tiempo que te hacía pensar sobre muchas cosas, lo dura y traicionera que es la vida, nuestra fragilidad e insensatez en la forma en que la vivimos y, sobre todo, en la extraordinaria persona que tenías delante y a la que escuchabas con una admiración difícil de traducir en palabras; solo podías transmitirle cariño.

Con Pedro me unían muchas cosas, pero singularmente un paralelismo en nuestras vidas profesionales. Los dos trabajamos en la Seguridad Social, perteneciendo al Cuerpo de Técnicos y los dos abandonamos la administración para dedicarnos a la universidad, sin perder nuestra vinculación con la seguridad social. En definitiva, desde campos distintos pero complementarios, toda una vida dedicada a esta disciplina.

Nos conocimos personalmente cuando llegó a Madrid después de su intensa actividad en Valladolid, como Director Provincial del INSS y como Director General de Trabajo de la Junta de Castilla y León. No obstante, nos conocíamos por nuestro trabajo y de ello daba fe mi primo Rafael Tortuero que actuaba de portavoz entre Pedro y yo. De aquella época tan solo tengo referencias de otros, que pude constatar

en el tanatorio al escuchar los relatos inagotables de los amigos de Valladolid que estaban presentes y que describían al Pedro que más tarde conocí en Madrid, generoso sin límites, claro y transparente, luchador, trabajador incansable y amigo de sus amigos.

Al poco tiempo de su llegada a Madrid y su incorporación a la Universidad Complutense de la mano de nuestro común amigo y su maestro Fernando Valdés Dal-Ré, se puso en contacto conmigo para contarme su nuevo proyecto de vida, quería convertir su entusiasmo histórico por la vida universitaria en su realidad. Sin duda, Fernando Valdés fue pieza clave en esta nueva andadura, primero en Valladolid, donde era titular de la Cátedra de Derecho del Trabajo y luego en la Complutense, ejerciendo su magisterio y principalmente su amistad, que le supo transmitir en todo momento acompañando a Pedro hasta el último segundo de su vida.

La carrera universitaria exigía enfrentarse a la Tesis Doctoral. Recuerdo las múltiples reuniones que tuvimos buscando el tema apropiado que habría que presentar al Prof. Valdés, este sí, este no, este no nos convence... hasta que por fin encontramos el tema perfecto, al que incluso pusimos un título aproximado, que era algo más que un mero título "El derecho común de las pensiones". Posiblemente, aquellas reuniones previas y las muchas posteriores, pertenecieron al espacio de la silenciosa colaboración universitaria. El buen hacer de Pedro convirtió aquel proyecto, no solo en su Tesis Doctoral, sino en un libro clásico en la literatura moderna de la seguridad social.

El contacto permanente con la realidad social y el compromiso ideológico, estaban presentes en su actividad profesional. La colaboración con despachos, sindicatos y las propias entidades

gestoras, le permitían trabajar sobre un derecho vivo, como le gustaba decir, “a pie de obra”, donde procuraba ser el peón, el capataz y el arquitecto, para no perderse nada de lo que sucedía a su alrededor. Precisamente por ello, cuando Pedro escribía y nos enseñaba a todos, lo hacía con un profundo conocimiento de la realidad, con el sosiego del experto, con el rigor del investigador y con la excelencia que se exige al universitario.

Posteriormente, la universidad se convirtió en el centro de su vida, obteniendo la plaza de Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la UCM. La docencia en todos los ámbitos, los continuos y rigurosos trabajos de todos los contenidos de nuestra área de conocimiento, pero singularmente en materia de seguridad social, donde era un auténtico experto, siempre crítico, constructivo, innovador..., fueron su nueva vida. Sin duda la universidad era su vocación y compartíamos una máxima que siempre decíamos: El Estado, nos paga mal, poco, cada vez menos....pero lo que no sabe es que nos paga por divertirnos. En efecto, Pedro se divertía y todos lo notába-

mos, dando una clase, una conferencia, escribiendo un libro o un artículo, participando en las múltiples actividades universitarias... gracias a profesores como Pedro, la universidad sigue viva.

Pedro era generoso hasta el límite, aunque no siempre la vida y algunas personas le pagaron con la misma moneda, pero en el pecado llevan la penitencia. Pedro era leal, buen amigo y, por tanto, querido por todos. Son las dos caras de la moneda, la vida misma, que tanto enseñó a Pedro y nos enseña a todos.

Aunque la autoría de estas líneas es personal, las muestras de cariño y afecto, reconocimiento y respeto, sin duda, son compartidas por todos mis compañeros del Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la UCM.

José Luis Tortuero Plaza

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la UCM

LA REFORMA DE LAS PENSIONES EN EL ÁMBITO DE LA UNIÓN EUROPEA (A PROPÓSITO DEL LIBRO BLANCO “AGENDA PARA UNAS PENSIONES ADECUADAS, SEGURAS Y SOSTENIBLES”)

8

José Antonio PANIZO ROBLES

Técnico de la Administración Civil del Estado

Raquel Presa GARCÍA-LÓPEZ

Técnico de la Administración de la Seguridad social

Introducción

El pasado 16 de febrero la Comisión Europea presentó el *Libro Blanco de las Pensiones, agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles*, que cuenta como antecedente inmediato el *Libro Verde, en pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros*, presentado a su vez el 7 de julio de 2010.

El objetivo del Libro Verde era abrir un debate europeo sobre los principales retos a los que se enfrentan

los sistemas de pensiones y sobre la manera en que la Unión Europea puede ayudar a los estados miembros a ofrecer unas pensiones adecuadas y sostenibles. Para ello, utilizó una metodología basada en la exposición del diagnóstico sobre el estado actual de los sistemas de pensiones y la cumplimentación de un cuestionario por las partes interesadas (gobiernos de los estados miembros, parlamentos nacionales, organizaciones empresariales y sindicales, la sociedad civil y representantes del sector de las pensiones, Consejos EPSCO y ECOFIN, Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones).

El Libro Blanco culmina el proceso sobre la consolidación de las pensiones, en una vertiente europea, reafirmando el diagnóstico de situación de los siste-

mas de pensiones europeos adelantado en el Libro Verde, estableciendo objetivos concretos para garantizar unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles, y analizando los instrumentos con los que cuentan tanto los estados miembros como la propia Unión Europea para hacer realidad dichos objetivos. Realiza recomendaciones específicas por países e incorpora una Agenda a través de 20 puntos, que contiene las iniciativas que la Comisión se compromete a llevar a cabo en apoyo de los esfuerzos de los estados miembros para el cumplimiento de los objetivos propuestos.

El presente trabajo pretende exponer de forma sencilla y didáctica las reflexiones que, en el ámbito comparado, se están llevando a cabo sobre la política de pensiones, partiendo para ello del análisis del contenido del Libro Blanco y analizando simultáneamente si las iniciativas que, en los últimos años, se han incorporado en el sistema español de seguridad social siguen o no las recomendaciones formuladas en el ámbito europeo.

1. Los problemas “antiguos” y “nuevos” de los sistemas de pensiones europeos

El Libro Blanco de las Pensiones viene a ser la respuesta de la Comisión Europea para abordar los problemas con los que se enfrentan los sistemas de pensiones en el ámbito europeo, los cuales presentan dificultades comunes a todos los estados miembros, viéndose afectados en mayor o menor medida.

El Libro abre su introducción con la siguiente afirmación: *“El envejecimiento de la población es un reto importante para los sistemas de pensiones en todos los Estados miembros”*, reto que no constituye ninguna novedad, habida cuenta que la mayor esperanza de vida y su impacto en los sistemas de pensiones venían siendo objeto de atención desde hace ya más de dos décadas por parte de las instituciones europeas, a través de sucesivos informes de la Comisión y recomendaciones del Consejo¹.

Especial relevancia tuvo el Consejo Europeo de Lisboa en el año 2000, del cual surge la Estrategia de

EL LIBRO BLANCO DE LAS PENSIONES VIENE A SER LA RESPUESTA DE LA COMISIÓN EUROPEA PARA ABORDAR LOS PROBLEMAS CON LOS QUE SE ENFRENTAN LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN EL ÁMBITO EUROPEO

formas de los sistemas y al envejecimiento de la población como obstáculo a superar, serán constantes en los sucesivos Consejos Europeos.

Cabe preguntarse entonces el porqué del Libro Blanco de las Pensiones y qué valor añadido puede aportar a este panorama.

En primer lugar, la Comisión realiza un diagnóstico de la situación actual de los sistemas de pensiones, añadiendo a nuestro viejo conocido problema del envejecimiento, el nuevo (en comparación) problema de la crisis económica y financiera en la que se han visto inmersos los estados miembros desde hace algunos años.

En segundo lugar, tras los innumerables informes y recomendaciones de las instituciones europeas dirigidos a los estados, al objeto de que adopten las medidas oportunas para atender a la necesidad de reforma de los sistemas de protección social, la Comisión Europea ha decidido ponerse manos a la faena y adoptar una postura aún más proactiva², efectuando un análisis de la situación general y marcando objetivos comunes, analizando la situación particular de cada uno de los Estados así como las reformas más recientes llevadas a cabo dirigidas a sanear sus sistemas de pensiones (y sus economías), realizando una serie de recomendaciones individualizadas (de mayor o menor calado), y marcando una agenda de compromisos concretos (hasta 20 puntos distintos) en forma de iniciativas de la Unión Europea con el firme propósito de *“ayudar a los Estados miembros a conseguir los objetivos de adecuación y sostenibilidad de las pensiones”*.

¹ TORTUERO PLAZA, J L (2009) *“La reforma de la jubilación: políticas de pensiones y políticas de empleo”*, Premio FIPROS, Fondo para el Fomento de la Investigación en Protección Social, Expediente FIPROS 2009/34, Ministerio de Trabajo e Inmigración, pág. 171 y ss.

² En el Libro Verde se afirma *“Tras una década de reformas que han alterado los sistemas de pensiones de casi todos los Estados miembros, ahora ha llegado el momento de revisar por completo el marco de la Unión Europea.”*

Para comprender la estructura de la estrategia establecida en el Libro Blanco ha de tenerse en cuenta cuál es la competencia de la Unión Europea para operar en el ámbito de los sistemas de seguridad social de los Estados miembros y cuáles son sus limitaciones. A estos efectos rige el principio de subsidiariedad³, conforme al cual los Estados miembros son los responsables del diseño de sus sistemas de pensiones, aunque la Unión puede y debe apoyar y completar la acción de los Estados⁴.

Los instrumentos con los que cuenta la Unión Europea para dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 9 y 153 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea son los siguientes, tal y como se exponen en el Libro Blanco: la legislación⁵, los mecanismos de financiación⁶ y la coordinación política⁷.

EL ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN CONSTITUYE UN OBSTÁCULO PARA LA SOSTENIBILIDAD Y ADECUACIÓN DE LAS PENSIONES

Las iniciativas a las que se compromete la Unión Europea en el Libro Blanco⁸ se enmarcan en el uso de estos instrumentos, que se analizan más adelante. A continuación se examina el reto que la Unión Europea debe enfrentar en su doble vertiente: envejecimiento de la población y crisis económica.

1.1. El envejecimiento de la población

El envejecimiento de la población constituye un obstáculo para la sostenibilidad y adecuación de las pensiones debido a la concurrencia de cuatro factores: el aumento de la esperanza de vida, la disminución de la tasa de natalidad, la tardía incorporación a la vida laboral a tiempo completo debido a las mayores necesidades de formación, y la temprana salida del mercado laboral de los trabajadores de edad⁹.

La relación entre estos cuatro factores, a los efectos que aquí interesan, se materializa en las denominadas “tasa de dependencia” (población de sesenta y cinco años o más con respecto a la población de entre quince y sesenta y cuatro) y “tasa de dependencia económica” (porcentaje de personas desempleadas y pensionistas con respecto a las personas que trabajan) en

³ El principio de subsidiariedad está consagrado en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea, en cuyo apartado 3 se dispone: “En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.”

⁴ El artículo 153 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea prevé que “la Unión Europea apoyará y completará la acción de los Estados miembros en el ámbito de la seguridad social y la protección social de los trabajadores”. Y, en el artículo 9 se dispone que “En la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada”.

⁵ Si bien la UE no tiene poder para legislar sobre el diseño de los sistemas de pensiones como tales en los Estados miembros, sí puede legislar sobre materias que afectan al funcionamiento del mercado interior (libre circulación de personas, libertad de prestación de servicios o protección de los consumidores), a fin de combatir la discriminación (por motivos de género y edad, en particular) y proteger los derechos de los trabajadores. Además, la UE puede promover medidas de Derecho indicativo, como códigos de buenas prácticas.

⁶ Como se indica en el documento de la Comisión, la UE también puede movilizar fondos para lograr determinados objetivos relacionados con las pensiones, para lo que el Fondo Social Europeo constituye la herramienta europea más importante y el mismo puede utilizarse para promover la empleabilidad y las oportunidades que ofrece el mercado laboral a los trabajadores de más edad.

⁷ Entre las iniciativas políticas, destaca la Estrategia “Europa 2020” (de la que se tratará más adelante) que implica una coordinación más estricta de las políticas nacionales en el contexto del semestre europeo y que, en el ámbito de las pensiones, es un proceso respaldado por el trabajo de comités como el Comité de Política Económica, el Comité de Protección Social y el Comité de Empleo, que examinan detalladamente los problemas específicos relacionados con la adecuación y la sostenibilidad de las pensiones y el fomento de la prolongación de la vida laboral.

⁸ En el Anexo de este trabajo se recoge una breve síntesis de los compromisos de la Comisión para facilitar a los Estados una mejora de la sostenibilidad de sus sistemas de pensiones, compromisos que se contienen en el Anexo I del Libro bajo el epígrafe “Iniciativas de la UE en apoyo de los esfuerzos de los estados miembros”.

⁹ Por lo que se refiere a la esperanza de vida, el Libro Blanco indica que “de aquí a 2060, la esperanza de vida de los hombres en el momento del nacimiento aumentará en 7,9 años con respecto a 2010 y la

la que no sólo ha de tenerse en cuenta la edad, sino también la situación del mercado de trabajo. El equilibrio entre estas tasas de dependencia (especialmente la económica) es necesario en los regímenes de seguridad social basados en el sistema de reparto, como en el caso de España.

El panorama que expone el Libro Blanco es sombrío, por cuanto las previsiones efectuadas muestran que para el año 2050 se habrá duplicado la tasa de dependencia, pasando del 26% al 50%. Si la crisis económica y financiera sigue afectando al mercado de trabajo y no se adoptan las medidas oportunas, el efecto sobre la tasa de dependencia económica puede ser demoledor.

1.2. El proceso de envejecimiento en España

¿Cuál es la situación en nuestro país? El informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo¹⁰, aprobado el 25 de enero de 2011, arroja los siguientes datos¹¹:

En una proyección a corto plazo (2010-2020) de conformidad con los datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística, la tasa de dependencia en un sentido amplio (el cociente, expresado en porcentaje, entre la población menor de 16 años o mayor de 64 y la población de 16 a 64 años, que es la que potencialmente se encuentra en edad de trabajar), se elevaría en 6 puntos durante los próximos 10 años hasta alcanzar un 55,1 por ciento. Sin embargo, para el sostenimiento financiero de las pensiones se utiliza un concepto más estricto de tasa de dependencia, según el cual la tasa de dependencia haría referencia al porcentaje de personas mayores de 65 años con respecto a la población en edad de trabajar (normalmente integrada por las personas con una edad de entre 15 y 64 años). En este sentido más estricto, habría que des-

CON EL OBJETIVO BÁSICO
DE PROPORCIONAR UNOS
INGRESOS ADECUADOS
POR JUBILACIÓN QUE
PERMITAN DISFRUTAR DE UN
NIVEL DE VIDA DIGNO Y
GOZAR DE INDEPENDENCIA
ECONÓMICA, LA "RECETA"
DE LA COMISIÓN EUROPEA
CUENTA CON DOS
INGREDIENTES PRINCIPALES:
EQUILIBRIO ENTRE EL TIEMPO
DE VIDA LABORAL Y EL
TIEMPO DE JUBILACIÓN, Y LA
CONSTITUCIÓN DE PLANES
DE AHORRO PRIVADOS
COMPLEMENTARIOS DE
JUBILACIÓN

contar el 25,30 por ciento de menores de 16 años que, según las proyecciones del INE que se están utilizando, habrá en 2020. De las operaciones anteriores resulta que la tasa de dependencia en 2020 será de un 29,8 por ciento.

1.3. El impacto de la crisis económica en los sistemas de pensiones

Por otra parte, el Libro Blanco constata que la crisis económica¹², con los efectos inherentes a la misma (*lento crecimiento económico, los déficits presupuestarios y la carga de la*

deuda, la inestabilidad financiera y el bajo nivel de empleo), ha tenido un claro impacto negativo en los sistemas de seguridad social y sobre su viabilidad futura, teniendo en cuenta que las pensiones representan un porcentaje muy elevado y creciente del gasto público: en la actualidad, una media superior al 10 % del PIB¹³, que posiblemente alcance el 12,5 % en 2060 en el conjunto de la Unión Europea. Se prevé que el gasto

de las mujeres, en 6,5. No se trata de un problema remoto; lo tenemos prácticamente encima, ahora que los nacidos del boom de natalidad se jubilan y que la población europea en edad de trabajar empieza a disminuir, lo que se refleja en un aumento anual de en torno a dos millones de personas que superan los sesenta años, casi el doble que a finales de los años noventa y principios de la década del 2000. Por el contrario, a lo largo de las próximas décadas disminuirá anualmente el número de personas que se encuentran en la edad laboral principal (20-59 años)."

¹⁰ En el informe del Pacto de Toledo (2011) se toma como base las estimaciones europeas sobre España resultantes del "informe conjunto elaborado por la Comisión de Protección Social y la Comisión de Política Económica, «Report on theoretical replacement rates», de 1 de julio de 2009.

¹¹ Más datos sobre la situación española pueden ser consultados en la Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, Número extraordinario, Seminario Seguridad Social y Envejecimiento Demográfico; Una estrategia gradual y flexible de reformas. Santander 2010.

¹² Según señala la Comisión, las perspectivas demográficas se ven agravadas por la crisis financiera y económica, con sus repercusiones en el bajo nivel de empleo, los incrementos de los déficits y los aumentos de la deuda, cuyos efectos combinados originan que, en todos los sistemas, resulte más complicado cumplir las promesas en materia de pensiones, tanto en lo que respecta a los planes basados en la modalidad de reparto como en los planes basados en la capitalización.

¹³ En nuestro país, en el año 2010 el gasto en pensiones en proporción del PIB se situó en el 8,9 %, de

público relacionado con la edad aumente en general casi cinco puntos porcentuales del PIB para 2060, y la mitad de ese aumento se deberá al gasto en pensiones.

El Libro Blanco afirma que en la actualidad aproximadamente un tercio de la vida adulta transcurre en la jubilación (debido a la concurrencia del aumento de la esperanza de vida con el profuso uso de la jubilación anticipada) y, si las políticas no cambian, esta proporción se incrementará.

1.4. La Estrategia Europa 2020

En este punto hemos de hacer referencia necesaria a la *Estrategia Europa 2020*¹⁴, ya que el objetivo del Libro Blanco de generar pensiones adecuadas y sostenibles mediante la reforma de los sistemas de pensiones de jubilación, y los objetivos propuestos por esta Estrategia, se refuerzan mutuamente.

Su finalidad última es que los estados miembros salgan fortalecidos de la crisis y convertir a la Unión Europea en una economía inteligente, sostenible e integradora que disfrute de altos niveles de empleo, de productividad y de cohesión social. Para ello, tras aseverar que *“la crisis ha echado por tierra años de progreso económico y social y expuesto las debilidades estructurales de la economía europea”*, y considerando, al tiempo, el problema del envejecimiento¹⁵, establece una estrategia en la que propone tres prioridades interrelacionadas:

- a) Crecimiento inteligente: desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación.
- b) Crecimiento sostenible: promoción de una economía que haga un uso más eficaz de los recursos, que sea más verde y competitiva.

- c) Crecimiento integrador: fomento de una economía con alto nivel de empleo que tenga cohesión social y territorial¹⁶.

DENTRO DE LAS REFORMAS DEL MERCADO LABORAL SE CONTEMPLA LA REFORMA DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES

La Estrategia establece cinco objetivos, entre los que figura que el 75 % de la población de entre 20 y 64 años debería estar empleada. Para ello, el nivel de empleo de esa franja de edad debería aumentar del 69 %

actual a, por lo menos, el 75 % propuesto mediante, entre otras cosas, una mayor participación de las mujeres y los trabajadores más mayores, y una mejor integración de los inmigrantes en la población activa. El resto de los objetivos de la Estrategia se refieren a la mejora de las condiciones para la innovación, la investigación y el desarrollo, el cumplimiento de objetivos en materia de cambio climático y energía, la mejora de los niveles educativos y el fomento de la integración social, en particular mediante la reducción de la pobreza.

El Libro Blanco imbrica las reformas de los sistemas de pensiones dentro la Estrategia Europa 2020, poniendo el acento en que el éxito de las reformas de la jubilación en los Estados miembros es un factor determinante para el buen funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria, y afectará a la capacidad de la Unión Europea para lograr dos de los cinco objetivos de la estrategia Europa 2020: aumentar la tasa de empleo hasta el 75 % y reducir el número de personas en riesgo de pobreza en, al menos, veinte millones.

conformidad con el Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo, pág. 107, citando como Fuente: Comisión Europea, «Ageing report 2009», tomado del informe elaborado por la Asociación de Instituciones de Inversión Colectiva y Fondos de Pensiones (inverco), en diciembre de 2010.

¹⁴ Esta Estrategia se contiene en la Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2010 y fue adoptada por el Consejo Europeo de 17 de junio de 2010. Viene a sustituir a la Estrategia de Lisboa adoptada en el año 2000, una vez finalizado el decenio de su aplicación, y a la misma se hace alusión de forma reiterada en los Libros Blanco y Verde.

¹⁵ Como no podía ser de otro modo, uno de los problemas identificados en esta Estrategia es el del envejecimiento de la población: *“El envejecimiento de la población se acelera. Al irse jubilando la generación de la explosión demográfica de los años 60, la población activa de la UE empezará a disminuir a partir de 2013/2014. El número de mayores de 60 años aumenta dos veces más rápido de lo que lo hacía antes de 2007, es decir, en unos dos millones al año en vez de en un millón anteriormente. La combinación de una menor población activa y una mayor proporción de jubilados se traducirá en más tensiones en nuestros sistemas de bienestar.”*

¹⁶ En la Estrategia se constata cómo, a pesar de la mejora de los niveles de empleo en Europa (en el año de la Estrategia se situaba, como media, en el 69 por 100 para las personas de 20-64 años), sin embargo presentaba tasas muy inferiores a las que resultaban en otras áreas geográficas y económicas, especialmente, Estados Unidos o Japón.

2. La ineludible necesidad de reforma de los sistemas de pensiones

Ante el panorama que se cierne sobre los sistemas de pensiones, y con el objetivo básico de proporcionar unos ingresos adecuados por jubilación que permitan disfrutar de un nivel de vida digno y gozar de independencia económica, la “receta” de la Comisión Europea cuenta con dos ingredientes principales:

- a) equilibrio entre el tiempo de vida laboral y el tiempo de jubilación, y
- b) la constitución de planes de ahorro privados complementarios de jubilación

La referencia a estas dos piezas clave para la modernización de los sistemas de pensiones europeos no es nueva ni mucho menos, ya que se reitera en los informes y recomendaciones de la Unión Europea desde hace tiempo, pero el Libro Blanco menciona expresamente a los Estudios Prospectivos Anuales sobre el Crecimien-

POR LO QUE RESPECTA
A ESPAÑA, ...HA SIDO
LA LEY 27/2011, DE 1 DE
AGOSTO, ...LA QUE HA
MODIFICADO LA EDAD
DE ACCESO ORDINARIO
A DICHA PRESTACIÓN
[JUBILACIÓN], QUE VENÍA
FIJADA POR EL SISTEMA DE
SEGURIDAD SOCIAL
DE FORMA INVARIABLE
EN 65 AÑOS

to de 2011 y 2012¹⁷, a través de los cuales la Comisión establece las prioridades que considera debe adoptar la Unión Europea para los siguientes doce meses en materia de políticas presupuestarias y de reformas estructurales. Sobre esta base, el Consejo Europeo debe ofrecer orientaciones a la luz de las cuales los Estados miembros procederán a elaborar sus estrategias presupuestarias a medio plazo en sus programas de estabilidad o de convergencia, e incluirán en sus programas nacionales de reforma las medidas necesarias para avanzar en pos de la consecución de los objetivos de la estrategia Europa 2020 y para superar los obstáculos al crecimiento¹⁸.

El primer Estudio Prospectivo Anual se puso en marcha en 2011 y se centró en acciones prioritarias en tres ámbitos principales: consolidación fiscal y mejora de la estabilidad macroeconómica, reformas del mercado laboral para aumentar el empleo, y medidas de estímulo del crecimiento. Dentro de las reformas del mercado laboral se contempla la reforma de los sistemas de pensiones a través de las siguientes medidas:

- Aumentar la edad de jubilación en consonancia con la esperanza de vida.
- Reducir con carácter prioritario los regímenes de jubilación anticipada, y recurrir a incentivos específicos para dar empleo a los trabajadores de mayor edad y favorecer la formación permanente.
- Fomentar el desarrollo de ahorro privado como complemento de las pensiones de jubilación.
- Evitar la adopción de cualquier medida relativa a los regímenes de pensiones que mine la sostenibilidad a largo plazo y la salud de sus finanzas públicas.

13

¹⁷ Estos Estudios Prospectivos Anuales nacen en el marco de la ya citada Estrategia Europa 2020 y dentro del nuevo ciclo de coordinación política a través del llamado “semestre europeo”, concepto acuñado en el Consejo Europeo de junio de 2010 y que quiere significar el periodo de la primera mitad de cada año en el que se cotejan los informes presentados en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y en el marco de la estrategia Europa 2020 por los Estados miembros y se les dan orientaciones y recomendaciones antes de que completen sus presupuestos nacionales

¹⁸ En el Consejo Europeo celebrado los días 28 y 29 de junio de 2012, fue adoptado un “Pacto por el Crecimiento y el Empleo”, que contempla dos tipos de actuaciones: las que deben ser llevadas a cabo a nivel de los estados miembros, y las contribuciones de las políticas europeas al crecimiento y al empleo. Entre las primeras se encuentra el garantizar la sostenibilidad de los regímenes de pensiones y hacer frente al desempleo y a las consecuencias sociales de la crisis de manera eficaz, poniendo el acento en el aumento del empleo juvenil. Entre las contribuciones de las políticas europeas se halla el impulso del empleo, tanto para los hombres como para las mujeres, en particular los jóvenes y los parados de larga duración. Para ello, el Consejo estudiará rápidamente las propuestas incluidas en el “Paquete de medidas para el empleo” de la Comisión y decidirá sobre las mismas, haciendo hincapié en la creación de empleo de calidad, la reforma estructural de los mercados de trabajo y la inversión en capital humano. Se considera fundamental hacer frente al desempleo juvenil, en particular a través de las iniciativas de la Comisión sobre “garantías juveniles” y un marco de calidad para los períodos de prácticas. También es importante promover la reactivación de los trabajadores de más edad. Debe mejorar la gobernanza de la UE en la materia, incluida la supervisión multilateral de las políticas de empleo. Igualmente se aboga por facilitar la movilidad laboral dentro de la Unión Europea.

- La revisión de la Directiva sobre fondos de pensiones¹⁹ y la presentación de nuevas medidas complementarias al Libro Verde sobre las pensiones publicado en 2010.

El Estudio Prospectivo Anual 2012 establece las siguientes cinco prioridades: consolidación fiscal diferenciada favorable al desarrollo, restablecimiento del crédito a la economía, promoción del crecimiento y la competitividad, respuesta al desempleo y a las consecuencias sociales de la crisis, y modernización de la administración pública²⁰.

El Libro Blanco hace suyas estas recomendaciones, que pasamos a detallar a continuación.

2.1. Equilibrio entre el tiempo de vida laboral y el tiempo de jubilación

2.1.1. Vincular la edad de jubilación a los aumentos de la esperanza de vida

Como se ha indicado, los actuales regímenes de jubilación en los países de la Unión Europea presentan de forma generalizada una descompensación entre el tiempo de vida laboral y el tiempo de jubilación, y ello afecta negativamente a la relación equilibrada entre cotizaciones y derechos, entre el número de contribuyentes en activo y el número de beneficiarios jubilados, que ha de mantener un sistema saneado de pensiones.

Se hace necesario por tanto, a juicio de la Comisión, adoptar las medidas pertinentes para que se lleve a

OTRA DE LAS MEDIDAS
INTRODUCIDAS POR
LA LEY 27/2011 ...ES
LA MODIFICACIÓN DEL
PERIODO DE TIEMPO
NECESARIO PARA ALCANZAR
EL 100% DE LA BASE
REGULADORA, PASANDO
DE LOS 35 AÑOS DE
COTIZACIÓN A LOS 37
AÑOS Y 6 MESES

cabo el deseado equilibrio entre el tiempo de vida laboral y el tiempo de jubilación, sin que en el texto del Libro Blanco la Comisión se decante por una fórmula concreta, limitándose a exponer las diversas vías utilizadas hasta el momento por los Estados:

- a) Aumentando el número de años de cotización necesarios para obtener la pensión íntegra o vinculándola a los aumentos de la esperanza de vida (por ejemplo, República Checa, Grecia, Francia o Italia).
- b) Adaptando el nivel de las prestaciones por jubilación a los aumentos de la esperanza de vida (por ejemplo, Portugal).
- c) Unos pocos vinculan el nivel de las prestaciones al balance financiero del plan de pensiones (por ejemplo, Alemania o Suecia), que se verá afectado por el cambio demográfico y el aumento de la esperanza de vida.

2.1.2. Las reformas incorporadas en los sistemas europeos

A continuación se examina, sin ánimo exhaustivo, las reformas más importantes llevadas a cabo dentro del ámbito de la Unión Europea en el sentido indicado.

- La **República Checa** llevó a cabo en 2011 una reforma de su sistema de pensiones que incluyó incrementos en la edad de jubilación, que seguirá aumentando, especialmente en el caso de mujeres con hijos (quienes se pueden jubilar desde 59 años y 8 meses si tienen un hijo, hasta 56 años y 8 meses si tienen 5 hijos o más), con el fin de unificar en 66 años y ocho meses la edad de jubilación para todos los contribuyentes después de 2040. Hasta entonces seguirán teniendo edades de jubilación distintas, pues las mujeres se pueden jubilar entre cuatro y siete años antes que los hombres. Tras alcanzar la edad de jubilación común, ésta seguirá aumentando al ritmo de otros dos meses por año de nacimiento hasta nueva modificación. También se amplió el período de evaluación para el cálculo de las pensiones.

¹⁹ Directiva 2003/41/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de junio de 2003, relativa a las actividades y la supervisión de fondos de pensiones de empleo.

²⁰ Es precisamente dentro del apartado dedicado a la consolidación fiscal, en el que la Comisión sigue insistiendo en la necesidad de proseguir en la tarea de reformar y modernizar los sistemas de pensiones, en el objetivo de garantizar la sostenibilidad financiera y la adecuación de las pensiones, adaptando la edad de jubilación al aumento de la esperanza de vida, restringiendo el acceso a los planes de jubilación anticipada, favoreciendo la prolongación de la vida laboral, igualando la edad de jubilación de hombres y mujeres y favoreciendo el desarrollo de planes de ahorro privados complementarios para mejorar los ingresos de la jubilación.

● **Grecia** también llevó a cabo importantes reformas en el año 2010: la edad de jubilación para las mujeres aumentará de 60 a 65 años en 2013, situándose en el mismo nivel que la de los hombres. A partir de 2021, las edades de jubilación mínima y legal se modificarán cada tres años en consonancia con la evolución de la esperanza de vida. La pensión de jubilación se calculará en función del salario de toda la vida laboral, y no del último salario percibido. A partir de 2015, el período de cotización requerido para recibir una pensión íntegra aumentará de 35 a 40 años.

● **Francia**, desde 1993 viene ampliando de forma progresiva el número de años de cotización para adquirir la pensión máxima, pasando de los 37,5 años iniciales a los 41,3 años en 2012, como consecuencia de la reforma de la pensión de jubilación llevada a cabo en 2010. En dicha reforma se amplió también la edad para causar derecho a la pensión de jubilación, pasando de forma progresiva de los 60 a los 62 años²¹.

● En **Italia** una de las reformas más importantes se produjo a través de la Ley 335/1995, que modificó el sistema de cálculo de la pensión de jubilación al pasar de un sistema retributivo, consistente en el cálculo de la media retributiva de los últimos años, a un sistema contributivo, basado en las cotizaciones efectuadas en los últimos años de vida laboral. Con posterioridad se han producido sucesivas reformas, a destacar las más recientes llevadas a cabo a lo largo de 2011. A partir de 2012, la edad de jubilación de los hombres pasará de los 65 a los 66 años. La de las mujeres pasará de los 60 años a los 62, pero se prevé que se eleve gradualmente para quedar equiparada en los 66 años de los hombres a partir de 2018 (en un primer momento esta equiparación se encontraba prevista para el año 2026). También como consecuencia de estas reformas, a partir del 1 de enero de 2012, los trabajadores deberán tener al menos 42 años cotizados (41 para las mujeres) para poder recibir una pensión de jubilación completa. Si la cifra es menor, se penalizará económicamente. Asimismo, el cálculo de las pensiones se hará tomando en consideración toda la vida laboral, no los últimos salarios.

● **Portugal** llevó a cabo una reforma de gran envergadura de su sistema de pensiones en 2007, estableciendo la edad de jubilación en los 65 años. Además, para el cálculo de la pensión se sustituyen los mejores 10 años de los últimos 15 trabajados

por la media de toda la vida laboral (exigiendo 40 años de cotización para la pensión completa) y se introduce un «factor de sostenibilidad» por el que los beneficios se ajustan automáticamente a la evolución de la esperanza de vida restante a los 65 años.

● **Alemania** estableció en 2007 un aumento de la edad de jubilación de 65 a 67 años entre 2012 y 2029.

LA LEY 27/2011 ESTABLECE
UNA VINCULACIÓN
ENTRE PARÁMETROS
FUNDAMENTALES PARA LA
DETERMINACIÓN DE LA
PENSIÓN DE JUBILACIÓN
Y LA EVOLUCIÓN DE LA
ESPERANZA DE VIDA ...[Y]
DICHOS PARÁMETROS
HABRÁN DE REVISARSE
CADA 5 AÑOS

● **Austria** reformó en 2004 el período de referencia para el cálculo de las pensiones, que pasará de los 15 mejores años a los 40 años de forma progresiva. Adicionalmente, se incrementó progresivamente la edad de jubilación de 56,5 a 60 años en el caso de las mujeres y de 61,5 a 65 años en el caso de los hombres. El límite de edad para las mujeres se au-

mentará progresivamente, entre 2024 y 2033, de forma que se iguale al de los hombres.

● En **Bélgica** la edad ordinaria de jubilación es de 65 años, habiéndose equiparado en el año 2009 la de las mujeres, que se establecía en 63 años, con la de los hombres. El número de años de carrera requeridos también irá aumentando progresivamente para pasar de 35 años en la actualidad a 40 en 2015 (2012: 35 años; 2013: 38 años; 2014: 39 años; 2015: 40 años).

● En **Bulgaria** se preveía una reforma en 2011 que contemplaba un aumento de la edad de jubilación de 63 a 65 años para los hombres y de 60 a 63 para las mujeres, que se llevaría a cabo entre los años 2021 y 2026. Los períodos de cotización también se alargaban para determinadas categorías de empleados. Sin embargo, a mediados de noviembre de 2011, el gobierno propuso, en un debate parlamentario sobre el proyecto de presupuesto de 2012, adelantar considerablemente algunos de

²¹ Tras las recientes elecciones presidenciales celebradas en Francia, el actual Presidente Hollande ha señalado la revisión de la reforma de las pensiones, volviendo a situar la edad de acceso a la jubilación a los 60 años siempre que se hayan acreditado 41 de cotización.

los elementos clave de la reforma. Con este fin, el Parlamento adoptó a principios de diciembre de 2011 cambios legislativos en los que se contemplaba un aumento progresivo de la edad de jubilación para ambos sexos al ritmo de 4 meses al año a partir del 1 de enero de 2012 hasta alcanzar una edad de jubilación de 65 años para los hombres y 63 años para las mujeres.

- **Chipre** introdujo en 2009 una reforma con el fin de que los períodos de cotización para poder optar a la pensión de jubilación aumentaran y el período de cotización mínimo pasara de 3 a 10 años.
- **Dinamarca** aumentó en 2006 la edad de jubilación de 65 a 67 años entre 2024 y 2027, y se vinculó dicha edad a la esperanza de vida posterior. Pero con arreglo a una reforma acordada en mayo de 2011, el aumento entrará en vigor cinco años antes de lo previsto en 2006: la edad de jubilación aumentará progresivamente por tramos de medio año entre 2019 y 2022. También estableció que se indexará la edad de jubilación en función de la esperanza media de vida de las personas de 60 años a partir de 2025.
- En **Estonia**, la edad de jubilación está fijada en 63 años para los hombres y 61,5 años para las mujeres. Esta edad se incrementará progresivamente para igualarse a los 63 años de los hombres en el año 2016. A partir de ese momento la edad de jubilación aumentará a 65 años durante el período 2017- 2026.
- **Finlandia** ha tomado la totalidad de la vida laboral como referente para el cálculo del montante económico de la pensión. En 2009 estableció un vínculo entre las prestaciones de pensión y un coeficiente de esperanza de vida, y el gobierno y las organizaciones del mercado de trabajo acordaron elevar la edad de jubilación efectiva hasta, como mínimo, 62,4 años para 2025. Actualmente la edad ordinaria de jubilación está fijada en los 63 años.
- **Hungría** en el año 1997 llevó a cabo una primera elevación en dos años de la edad de jubilación, fijándose en 62 años para los hombres y 60 para las mujeres. Posteriormente, en 2009, se fijó en 62 años tanto para hombres como para mujeres y se estableció que se incrementa paulatinamente hasta los 65 en el año 2022.
- **Irlanda** en marzo de 2010 publicó el marco nacional de pensiones, en el que se establecen las intenciones del gobierno para reformar el sistema de pensiones. Desde entonces se han hecho una serie de cambios, que incluyen el aumento de la edad

de jubilación a 66 años en 2014 (actualmente es de 65 años), a 67 años en 2021 y a 68 años en 2028.

- En **Lituania** la edad de jubilación que da derecho a la pensión ordinaria de jubilación es de 62,5 años para los hombres, mientras que para las mujeres es de 60 años. En el año 2011 se introdujo una reforma para que en año 2016 la edad legal para acceder a la jubilación quede fijada en los 65 años tanto para los hombres como para las mujeres.
- En **Letonia** la edad de jubilación actual es de 62 años. Se prevé un aumento de la misma a partir de 2016 a un ritmo de seis meses al año hasta llegar a 65 años en 2021. Por lo tanto, en 2020, la edad de jubilación propuesta (pero todavía no establecida por ley) será de 64,5 años.
- En **Malta** en 2006 se aumentó de la edad de jubilación a 65 años para los dos sexos en 2026, y se estableció la prolongación del período de cotización. También se modificó el cálculo de los ingresos

de jubilación, que dejó de basarse en los tres mejores años de los últimos diez, para basarse en los diez mejores años de los últimos cuarenta.

EL LIBRO BLANCO
CONSIDERA A LA
JUBILACIÓN ANTICIPADA
COMO UNO DE LOS
FACTORES QUE INFLUYEN
DIRECTAMENTE EN EL
DESEQUILIBRIO ENTRE VIDA
LABORAL Y TIEMPO DE
JUBILACIÓN

- El gobierno de los **Países Bajos** acordó en octubre de 2010 aumentar la edad de jubilación legal a 66 años en 2020. En septiembre de 2011 los interlocutores sociales y

el gobierno llegaron a un acuerdo para modificar la legislación y elevar una vez más la edad de jubilación a 67 años en 2025, así como vincularla a la esperanza de vida.

- **Polonia** puso en marcha en 1999 una reforma del sistema de jubilación donde se requerían condiciones distintas según grupos de edad. Actualmente la edad de jubilación con carácter general es de 60 años para las mujeres y 65 años para los hombres. El parlamento polaco ha aprobado elevar la edad actual a 67 años entre 2013 y 2020 para los hombres, y en 2040 para las mujeres.
- En **Rumanía** la edad de jubilación es distinta para hombres y mujeres: en el caso de los hombres,

64 años y 1 mes, edad que se incrementará hasta los 65 años el 1 de enero de 2015, y, en el caso de las mujeres, 59 años y 1 mes el 1 de julio de 2011, que se incrementará hasta los 63 años el 1 de enero de 2030.

- **Reino Unido** ha aprobado disposiciones legislativas para aumentar gradualmente la edad para percibir una pensión de jubilación de 65 a 68 años entre 2020 y 2046. Con arreglo a la nueva legislación la edad para percibir la pensión será la misma para los dos sexos en 2018.
- En **Suecia**, la edad de jubilación se encuentra fijada en 65 años, con la previsión de un aumento gradual hasta los 68²².
- Cabe destacar que **Polonia, Eslovaquia y Suecia** han tomado la totalidad de la vida laboral como referente para el cálculo del montante económico de la pensión.

2.1.3. Las medidas adoptadas en España

Por lo que respecta a España, son varias las reformas que se han sucedido en el tiempo modificando de un modo u otro el régimen legal de la pensión de jubilación. Sin embargo, ha sido la Ley 27/2011, de 1 de agosto, de actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social, la que ha modificado la edad de acceso ordinario a dicha prestación, que venía fijada por el sistema de seguridad social de forma invariable en 65 años²³.

Se ha de indicar que esta reforma se encuentra precedida del ya citado Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo de enero de 2011, en el que pese a reconocerse que en el seno de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo (encargada de elaborar el informe) no se ha alcanzado acuerdo en materia de edad legal de jubilación, se afirma que la prolongación de la vida activa es algo necesario y deseable. No obstante, el retraso de la edad de jubilación previsto en la Ley 27/2011 (así como el resto del contenido de dicho texto legal) sí se encuentra respaldado por el “*Acuerdo para la reforma y fortalecimiento del sistema pú-*

LA REFORMA INTRODUCIDA
POR LA LEY 27/2011,
ESTABLECE COMO
MODALIDADES DE LA
JUBILACIÓN ANTICIPADA LA
QUE DERIVA DEL CESE EN EL
TRABAJO POR CAUSA NO
IMPUTABLE AL TRABAJADOR
Y LA QUE DERIVA DE LA
VOLUNTAD DEL INTERESADO

blico de pensiones”, que forma parte, a su vez, del “*Acuerdo social y económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones*” suscrito entre el Gobierno, las organizaciones sindicales más representativas y las organizaciones de empresarios de mayor representatividad con fecha 2 de febrero de 2011.

A través de la Ley 27/2011, con carácter general, la edad de acceso a la pensión de jubilación se sitúa en los 67 años a través de un periodo transitorio de 15 años que comienza el 1 de enero de 2013 y culmina el 1 de enero de 2027. No obstante, la edad de acceso a la jubilación permanecerá fijada en los 65 años para las personas afiliadas al sistema que acrediten un periodo de cotización de 38 años y 6 meses²⁴.

A lo que antecede hay que añadir que en nuestro país, el saneamiento del sistema de seguridad social (y el régimen de la pensión de jubilación en particular) ha exigido la adopción de medidas adicionales a la del aumento de la edad legal de jubilación que se han implementado a través de la Ley que nos ocupa, con la finalidad de reforzar la contributividad de la pensión y lograr una mayor proporcionalidad entre las cotizaciones efectuadas por la persona beneficiaria y la cuantía correspondiente de la pensión causada. En esta dirección, se ha modificado el sistema de cálculo de la cuantía de la pensión, y en lugar de tomarse el promedio de los 15 años anteriores a la fecha del hecho causante, se tomará el promedio de los 25 años tras un periodo transitorio de 9 años en los que se aumentará progresivamente el número de años hasta alcanzar los 25.

²² FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, S (2011). “Un estudio en torno a la edad de jubilación”. *Estudios de Progreso, Fundación Alternativas*, nº 63/2011, pág. 52.

²³ Concretamente, desde el año 1919 en el que se implanta en España el primer seguro social obligatorio, cuando la esperanza de vida entonces era de 40 años (FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, S. op. cit. pág. 24).

²⁴ En las Recomendaciones del Consejo sobre el Programa Nacional de Reformas de 2012 en España (Bruselas. 30.5.2012. COM (2012) 310 final), se propone que España adopte las medidas para acelerar el aumento de la edad de jubilación.

Esta medida no es tan novedosa como el incremento de la edad ordinaria de jubilación, pues ya en 1985²⁵ se aumentó el período mínimo de cotización de diez a quince años y el número de años utilizados para el cómputo de la base reguladora pasó de los dos a los ocho previos a la jubilación. Posteriormente, en 1997²⁶, se modificó el cómputo de la base reguladora, que pasó de 8 a 15 años en un proceso que finalizó el 1 de enero de 2002.

LA REFORMA HA ELIMINADO LA JUBILACIÓN DE LOS 64 AÑOS ...Y MANTIENE LOS SUPUESTOS DE ANTICIPACIÓN DE LA EDAD DE JUBILACIÓN POR REALIZACIÓN DE TRABAJOS PENOSOS, PELIGROSOS, INSALUBRES O TÓXICOS. TAMBIÉN SE MANTIENE LA JUBILACIÓN VOLUNTARIA DE LOS TRABAJADORES MUTUALISTAS

los 35 años de cotización a los 37 años y 6 meses, en un proceso transitorio gradual hasta el año 2027.

Para finalizar, en línea con otros países tales como Alemania, Italia, Dinamarca, Grecia, Portugal, Hungría, Polonia, Eslovaquia, Suecia, Letonia y Francia, la Ley 27/2011 establece una vinculación entre parámetros fundamentales para la determinación de la pensión de jubilación y la evolución de la esperanza de vida. Así, se introduce por vez primera un factor de sostenibilidad del sistema de seguridad social, de forma que dichos parámetros habrán de revisarse cada 5 años, teniendo en cuenta las diferencias entre la evolución de la esperanza de vida²⁸.

2.2. Restringir el acceso a los planes de jubilación anticipada

Como se ha señalado anteriormente, el Libro Blanco considera a la jubilación anticipada como uno de los factores que influyen directamente en el desequilibrio entre vida laboral y tiempo de jubilación.

La existencia de esta relación no es un descubrimiento reciente. Desde principios de la década de los años 90, la Comisión Europea comienza a desaconsejar las jubilaciones anticipadas²⁹, habida cuenta de sus efectos negativos en el sostenimiento de los sistemas de pensiones, y recomienda el retraso en la edad de jubilación y el apoyo a las políticas de permanencia en la vida laboral³⁰. También se constata cómo en muchas ocasiones, el profuso uso de las jubilaciones anticipadas se debe a la utilización de esta figura como medida de política de empleo.

Tal y como destaca el Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo de enero de 2011, la edad media de jubilación en la UE-27 ha sido de 61,4 años

18

En 2008²⁷ se introdujo un tímido intento de incrementar la correlación entre cotizaciones y prestaciones, estableciendo que para acreditar el período mínimo de cotización exigido para acceder al derecho a la pensión, se computen únicamente los días efectivos de cotización y no los correspondientes a las pagas extraordinarias.

Otra de las medidas introducidas por la Ley 27/2011, que afectan al cálculo de la cuantía de la pensión, es la modificación del periodo de tiempo necesario para alcanzar el 100% de la base reguladora, pasando de

²⁵ 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.

²⁶ Ley 24/1997, de 15 de julio, de consolidación y racionalización del Sistema de Seguridad Social.

²⁷ Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social.

²⁸ En la Ley 27/2011 (artículo 8º) se preveía que la incorporación del factor de sostenibilidad debería efectuarse una vez hayan finalizado los periodos transitorios de aplicación de la reforma (año 2027). No obstante, esta previsión ha sido modificada por las previsiones contenidas en el apartado 3 del artículo 18 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, a tenor de la cual el Gobierno, en caso de proyectar un déficit en el largo plazo del sistema de pensiones, revisará el sistema aplicando de forma automática el factor de sostenibilidad en los términos y condiciones previstos en la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

²⁹ Frente a las tesis que había defendido en la década anterior en las que se proponía que los Estados miembros adoptasen las medidas necesarias para, entre otros objetivos, permitiesen, una vez cumplido un periodo de años de cotización, solicitar anticipadamente su jubilación (vid. Recomendación del Consejo, de 10 de diciembre de 1982, relativa a los principios de una política comunitaria sobre la edad de jubilación. Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 18 de diciembre de 1982).

³⁰ GARCÍA VALVERDE, M.D y MALDONADO MOLINA, J A "La protección de la tercera edad. Su tratamiento en la Constitución Europea", Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, nº57.

en 2008. En España la edad media de jubilación fue sensiblemente mayor, a los 62,6 años.

Por tanto, las medidas para la eliminación o, al menos, la restricción de acceso a la jubilación anticipada, son bienvenidas por la Comisión en el Libro Blanco, que felicita a los países que han iniciado dicha senda y recomienda a otros que se encaminen por ella.

2.2.1 Las medidas adoptadas en los sistemas de pensiones de la Unión Europea

En el Libro Blanco se destacan las siguientes medidas que ya habían sido adoptadas por los estados:

● **Austria** aplicará normas más estrictas a partir de 2014 a la jubilación anticipada sobre la base de registros de cotización de larga duración («Hacklerregelung»). De esta manera se aumenta en dos años la edad mínima, que pasa de 60 años en la actualidad a 62 en el caso de los hombres, y de 55 a 57 en el caso de las mujeres. Como periodo de cotización únicamente contará el tiempo en activo.

● En **Bélgica**, las condiciones en lo que respecta a la edad y a la carrera para la jubilación anticipada normal (pensión de jubilación anticipada o pensión puente) también se elevan a partir del 1 de enero de 2012. En general, la edad se aumenta de 58 a 60 años, y el número de años de carrera requeridos pasa de 38 a 40 años para los hombres y de 35 a 40 años para las mujeres en el caso de los acuerdos de negociación colectiva celebrados después del 31.12.2011. Los acuerdos de negociación colectiva anteriores se irán ajustando progresivamente a estos nuevos requisitos entre 2012 y 2024. En caso de despidos colectivos en empresas que estén experimentando una reestructuración o que se encuentren en dificultades, la edad mínima aumentará de 52 a 55 años entre 2012 y 2018. El sistema de jubilación anticipada a tiempo parcial queda abolido a partir del 1.1.2012.

● Tanto la **República Checa** como **Dinamarca** llevaron a cabo una importante reforma en el año 2011 que incluía el endurecimiento de los requisitos de acceso a la jubilación anticipada. Rumanía y Grecia llevaron a cabo reformas en el mismo sentido durante el año 2010.

● **Hungría** abolió en diciembre de 2011 la jubilación anticipada, y los derechos de los actuales beneficiarios fueron sometidos a imposición fiscal, lo

que tiene repercusiones especialmente para aquellos oficios que están considerados como actividades penosas y que, por lo tanto, disfrutaban de oportunidades de jubilación anticipada.

● **Italia** suprimió en 2011 todos los planes de jubilación anticipada basados conjuntamente en requisitos de edad y cotización (35 años). En el régimen de aportación definida ficticia, se permite la jubilación anticipada hasta un máximo de tres años antes de la edad de jubilación legal, con veinte años de cotización y un importe mínimo de pensión de 1.200 euros mensuales en 2012, indexado en función de la media del PIB nominal de cinco años. El requisito de contribución mínima para tener derecho a cobrar la pensión anticipada independientemente de la edad se ha indexado en función de la evolución de la esperanza de vida a partir de 2013, como estaba previsto para la edad de jubilación legal.

● En **Polonia**, a partir de 2009 se han aplicado pensiones transitorias, que sustituyen a las disposiciones de jubilación anticipada y limitan el acceso para determinadas categorías de trabajadores. Se trata de una solución temporal para trabajadores que empezaron a trabajar en condiciones especiales antes de 1999.

● **Portugal** lleva aplicando desde el año 2007 medidas para desincentivar la anticipación de la jubilación.

2.2.2. La reforma incorporada en España

En **España** tenemos que distinguir la situación anterior a la reforma introducida por la Ley 27/2011 y la situación existente con las modificaciones operadas a través de dicha Ley.

De forma somera, con anterioridad a la Ley 27/2011 existían hasta once fórmulas de acceso a la jubilación, y muchas de ellas permitían la anticipación de la edad ordinaria, algunas de ellas aplicando coeficientes correctores que penalizaran dicha anticipación, y otras prescindiendo de dichos coeficientes (normalmente, en el caso de anticipar la jubilación al haber desempeñado actividades profesionales de naturaleza excepcionalmente penosa, peligrosa, tóxica o insalubre). La aplicación, en su caso, de los correspondientes coeficientes reductores de la edad no podía dar lugar a que el interesado accediera a la pensión de jubilación con una edad inferior a la de 52 años. Asimismo, y como principio general, no bastaba la mera voluntad de la persona trabajadora y el cumplimiento de una determinada edad para jubilarse voluntariamente (salvo en el caso de los mutualistas), sino que se establecían una serie de requisitos adicionales.

SE ABOGA POR CONTINUAR
EN LA LÍNEA DE MANTENER
Y FOMENTAR LA ACTIVIDAD
LABORAL DE LAS PERSONAS
MAYORES

Las modalidades se podían resumir en las siguientes:

- Jubilación anticipada por razón del grupo o actividad profesional de naturaleza excepcionalmente penosa, peligrosa, tóxica o insalubre.
- Jubilación anticipada de los trabajadores con discapacidad igual o superior al 45% o al 65%.
- Jubilación anticipada de los mutualistas, a partir de los 60 años.
- Jubilación anticipada de trabajadores no mutualistas, a partir de los 61 años.
- Jubilación especial a los 64 años.
- Jubilación parcial.
- Jubilación forzosa (excepcional en los supuestos previstos en la disposición adicional 10ª del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, en su redacción dada por la ley 14/2005, de 1 de julio)³¹.

20

Un examen rápido de las reformas introducidas en nuestro sistema de seguridad social en relación con la anticipación de la edad de jubilación, nos permitirá comprobar cómo ha evolucionado esta figura en nuestro país:

En el año 1981 fue adoptada una modalidad de jubilación anticipada que se instrumentaba como una medida de fomento del empleo. El Real Decreto-ley 14/1981, de 20 de agosto, permitía anticipar la edad de jubilación a los 64 años a los trabajadores cuya empresa se comprometía a sustituirlos por otros que fueran perceptores de prestaciones económicas por desempleo o jóvenes demandantes de primer empleo, mediante un contrato de la misma naturaleza que el del trabajador jubilado. Las condiciones de esta modalidad de jubilación se modificaron por el Real Decreto 1194/1985, vigente hasta la aprobación de la Ley 27/2011, de 1 de agosto.

En virtud de la Ley 30/1984 y el Real Decreto 1991/1984, se introduce la jubilación parcial con contrato de relevo como instrumento de reparto del empleo. Esta modalidad sufre sucesivas modificaciones hasta culminar en la Ley 35/2002, de 12 de julio, de medidas para el establecimiento de un sistema

de jubilación gradual y flexible que, además, introduce la jubilación anticipada de los 61 años, con los requisitos de cese involuntario de la relación laboral, inscripción como demandante de empleo y cotización mínima de 30 años. La jubilación parcial prevista en dicha Ley fue desarrollada por el Real Decreto 1131/2002, de 31 de octubre.

La Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de seguridad social, introduce importantes reformas que afectan a la regulación de la jubilación en general, y de la anticipada en especial. Por una parte, endurece los requisitos de acceso a jubilaciones anticipadas:

a) Los coeficientes reductores de la edad de jubilación no se tienen en cuenta para acceder a ningún tipo de jubilación anticipada;

b) Tanto la jubilación parcial con contrato de relevo como la jubilación anticipada a los 61 años vuelven a ser modificadas, endureciendo sus requisitos de acceso. En el caso de la jubilación parcial, se había verificado un fuerte crecimiento sin haber cumplido las expectativas previstas y suponiendo, por el contrario, un fuerte incremento del coste.

Así, en el caso de la jubilación parcial se requiere, como principio general, el cumplimiento de 61 años de edad (frente a los 60 años anteriores a la reforma). Se establecen, asimismo, ajustes en los porcentajes de reducción máxima y mínima de la jornada habitual de trabajo del trabajador que pasa a la jubilación parcial, así como la necesidad de que la base de cotización del trabajador relevista no sea inferior al 65 por ciento de aquella por la que venía cotizando el trabajador que pasa a la jubilación parcial. En el caso de la

jubilación anticipada a los 61 años, se modificó el rango de porcentaje que afectaba a la disminución de la cuantía de la pensión, pasando del 8% - 6% al 7,5% - 6%.

Por otra parte, y en dirección contraria a la apuntada de restringir el acceso a la anticipación de

PODEMOS AFIRMAR QUE
ESPAÑA ES UNO DE LOS
ESTADOS DE LA UNIÓN
EUROPEA QUE MÁS MEDIDAS
HA ADOPTADO EN ARAS DE
LA IGUALDAD DE MUJERES Y
HOMBRES

³¹ El apartado Dos de la disposición final 4ª de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral (procedente del Real Decreto-Ley 3/2012) da nueva redacción a la disposición adicional décima del Estatuto de los Trabajadores, procediendo a declarar nulas las cláusulas sobre jubilación forzosa contenidas en convenios o acuerdos colectivos.

la jubilación, la Ley 40/2007, prevé la posibilidad de regular por Real Decreto la aplicación de coeficientes reductores en relación con grupos o actividades profesionales cuyos trabajos sean de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre y, acusen elevados índices de morbilidad o mortalidad. También prevé dicha reducción en el caso de las personas con discapacidad. A través del Real Decreto 383/2008, de 14 de marzo, se introdujo la jubilación anticipada de los bomberos al servicio de las administraciones y organismos públicos, y la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009 introdujo coeficientes de reducción para la Ertzaintza.

La línea iniciada de endurecer los requisitos de acceso a la pensión de jubilación parcial da un paso más con el Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, pues elimina el régimen transitorio aprobado en la Ley 40/2007 para la plena efectividad de los nuevos requisitos de acceso, procediéndose a su aplicación inmediata.

La jubilación forzosa al cumplir la edad ordinaria de jubilación ha sufrido diversas vicisitudes sobre las que no es procedente entrar en el presente trabajo, únicamente indicar que una primera redacción contenida en la disposición adicional 5ª del Estatuto de los Trabajadores de 1980 fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 22/1981. Tras conferirle una nueva redacción, ya en la disposición adicional 10ª del Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, fue derogada en 2001, rehabilitada a través de la Ley 14/2005, de 1 de julio y modificada de nuevo a través de la Ley 27/2011.

Frente a la situación descrita, la reforma introducida por la Ley 27/2011, establece como modalidades de la jubilación anticipada, la que deriva del cese en el trabajo por causa no imputable al trabajador y la que deriva de la voluntad del interesado.

En la voluntaria se requiere que la persona beneficiaria tenga cumplidos los 63 años de edad, 33 de cotización, y que la pensión que resulte tenga un importe superior a la pensión mínima que en cada momento esté establecida (lo que es tanto como decir que no genere complementos a mínimos). Como puede comprobarse, la regulación novedosa de una jubilación anticipada voluntaria en el que sólo se tenga en cuenta la edad y el periodo de cotización, podría contraponerse a la tendencia europea sobre la pensión de jubi-

EN EL LIBRO VERDE DE 2010
SOBRE LOS SISTEMAS DE
PENSIONES EUROPEOS
ADECUADOS, SOSTENIBLES
Y SEGUROS, SE AFIRMA
QUE EN LA MAYORÍA DE
LOS ESTADOS MIEMBROS
...[SE ESTÁ] OTORGANDO
UN PAPEL MÁS IMPORTANTE
A LOS PLANES PRIVADOS
COMPLEMENTARIOS
PRECAPITALIZADOS

lación y a las recomendaciones que durante tanto tiempo han venido haciendo la Comisión y el Consejo europeo y últimamente en el Libro Blanco de las Pensiones. Por ello, está prevista la correspondiente reducción de la cuantía de la pensión mediante la aplicación del coeficiente 1,875 por 100 por cada trimestre de anticipación sobre la edad exigida (el coeficiente es menor,

situándose en 1,625 si los años acreditados de cotización alcanzan los 38,6 o más).

En el supuesto de que el interesado haya visto extinguida su relación laboral por causa no imputable a su voluntad en los casos tasados previstos por la Ley, para jubilarse anticipadamente debe acreditar al menos 61 años de edad, 33 años de cotización (en lugar de los 30 anteriores, incrementando el requisito contributivo³²), y haber estado inscrito como demandante de empleo al menos 6 meses. La pensión será objeto de reducción mediante la aplicación de los mismos coeficientes reductores que en la jubilación anticipada voluntaria, por cada trimestre o fracción de trimestre que, en el momento del hecho causante, le falte al trabajador para cumplir la edad legal de jubilación que en cada caso resulte de la aplicación.

Como se ha indicado anteriormente, la reforma ha eliminado la jubilación de los 64 años regulada en el Real Decreto 1194/1985, de 17 de julio, y mantiene los supuestos de anticipación de la edad de jubilación, por realización de trabajos penosos, peligrosos, insalubres o tóxicos. También se mantiene la jubilación voluntaria de los trabajadores mutualistas, habida cuenta de que se trata de un colectivo a extinguir.

La jubilación parcial sí se ve modificada en cuanto a la cotización a la seguridad social correspondiente al trabajador que se jubila parcialmente. Así, en lugar de existir una reducción de la cotización de dicho trabaja-

³² Si bien en el supuesto de personas con discapacidad o trastorno mental, el período de cotización exigido será de 25 años.

dor, como consecuencia de la reducción del salario, se prevé que la cotización del jubilado parcial sea íntegra, como si continuara trabajando a jornada completa. Esta previsión implica un periodo transitorio de implantación progresiva durante un periodo de 15 años. Puede comprobarse de nuevo un refuerzo importante del elemento contributivo.

La edad mínima de jubilación de las personas afectadas, en un grado igual o superior al 45 por ciento, por una discapacidad de las previstas en la Ley, se rebaja de 58 a 56 años con la reforma.

Por lo que se refiere a la jubilación forzosa prevista en la disposición adicional 10ª del Estatuto de los Trabajadores, la Ley 27/2011 de 1 de agosto introducía dos modificaciones. La primera, referida al periodo mínimo de cotización que se exige haber completado, pasándose de tener cubierto *"el período mínimo de cotización o uno mayor si así se hubiera pactado en el convenio colectivo"* a *"tener cubierto el período mínimo de cotización que le permita aplicar un porcentaje de un 80 por ciento a la base reguladora para el cálculo de la cuantía de la pensión"*, buscándose de este modo favorecer al trabajador con una pensión de cuantía más elevada. La segunda modificación consistía en haber añadido el siguiente inciso: *"Se habilita al Gobierno para demorar, por razones de política económica, la entrada en vigor de la modificación prevista en esta disposición adicional."* La disposición adicional trigésima sexta de la Ley 27/2011, entró en vigor en la fecha de publicación de dicha Ley en el BOE, el día 2 de agosto de 2011. Sin embargo, la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, procede a declarar nulas las cláusulas sobre jubilación forzosa contenidas en convenios o acuerdos colectivos.

2.3. Favorecer la prolongación de la vida laboral

2.3.1. Las orientaciones de la Comisión Europea

En el Libro Blanco, la Comisión enfatiza que *"cuando se eliminan posibilidades de jubilación anticipada, es importante velar por que las personas afectadas puedan seguir trabajando o, si ello no es posible, por que puedan percibir unos ingresos seguros y adecuados"*, puesto que en la Unión Europea, las vías de salida temprana del mercado laboral se tradujeron en unas tasas de empleo de los trabajadores de 55 a 64 años por debajo del 50%.

Ello significa que menos del 50% de la gente sigue trabajando a la edad de sesenta años. Además, estos datos permiten una lectura de género, por cuanto la tasa de empleo de las mujeres de más edad (38,6

%) se sitúa muy por debajo de la de los hombres (54,6 %). Todo ello contradice el compromiso asumido por los Estados miembros en el Consejo Europeo de Barcelona consistente en retrasar cinco años la edad a la que la gente deja de trabajar. Tampoco es coherente con el objetivo de Europa 2020 de alcanzar una tasa de empleo del 75 %, e influye negativamente en el potencial de crecimiento.

En consecuencia, la Comisión aplaude a todas aquellas medidas destinadas a favorecer la permanencia de los trabajadores en sus puestos de trabajo para contrarrestar la salida temprana del mercado laboral y facilitar no sólo que la edad real de jubilación se equipare a la edad legal, sino que las personas sigan trabajando más allá del cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación.

Entre las medidas que pueden adaptarse para alcanzar el objetivo descrito se encuentran las siguientes: adaptar los lugares de trabajo y la organización del trabajo, fomentar el aprendizaje a lo largo de la vida, adoptar políticas rentables destinadas a conciliar la vida laboral, privada y familiar, tomar medidas para contribuir al envejecimiento saludable y luchar contra las desigualdades de género y la discriminación por edad.

2.3.2. Las medidas incorporadas en España

España lleva tiempo adoptando medidas en la dirección indicada, pudiendo destacar las siguientes:

- Jubilación parcial sin contrato de relevo una vez cumplida la edad ordinaria de jubilación. Fue introducida en el ordenamiento jurídico español a través de la Ley 24/2001 y posteriormente modificada por la Ley 40/2007. Esta modalidad de jubilación se mantiene tras la reforma efectuada en 2011, incorporando los cambios ya comentados en cuanto a la edad ordinaria de jubilación.
- Jubilación flexible, introducida por la Ley 35/2002, y desarrollada por el Real Decreto 1132/2002. Permite que las personas que ya hayan accedido a la jubilación, puedan compatibilizar el percibo de la pensión con un trabajo a tiempo parcial, minorándose el percibo de la pensión en proporción inversa a la reducción aplicable a la jornada de trabajo del pensionista en relación a la de un trabajador a tiempo completo comparable.
- Coeficientes adicionales a la pensión de jubilación si se accede a la misma una vez cumplida la edad ordinaria de jubilación y con una larga carrera de cotización. Esta posibilidad se introdujo con la Ley 35/2002, y se mejoraron las condiciones a través

de la Ley 40/2007, al aplicarse el porcentaje del 2% por el hecho de cumplir el periodo mínimo de cotización (en lugar de 35 años), y establecerse un porcentaje del 3% en el caso de que el periodo de cotización haya sido superior a 40 años. Se prevé también una cuantía adicional de cómputo anual cuando se haya alcanzado la cuantía máxima de la pensión prevista en el

artículo 47 de la Ley General de la Seguridad Social, sin haber utilizado (o sólo parcialmente) estos porcentajes adicionales. La Ley 27/2011 vuelve a introducir una modificación, exigiéndose mayor contributividad (de nuevo se va a tener que acreditar una carrera larga de cotización de al menos 25 años), pero incrementando también el porcentaje adicional hasta el 4% a partir de los 37 años de cotización.

- Medidas destinadas a conciliar la vida laboral y personal, evitando la salida del mercado laboral de personas, fundamentalmente mujeres, que tienen a su cargo a personas a las que han de cuidar por razón de la edad, enfermedad o discapacidad. Dada la incidencia que estas medidas tienen en cuanto a equiparar a los hombres y a las mujeres en materia de pensiones, se explicarán de forma más detallada en el apartado siguiente.
- Como medida que puede ayudar a desincentivar los expedientes de regulación de empleo, en el caso de los previstos en el artículo 51.9 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores que afecten a trabajadores de 55 o más años que no tengan la condición de mutualistas a 1 de enero de 1967, el empresario se encuentra obligado a abonar las cotizaciones destinadas a la financiación de un convenio especial respecto de los trabajadores afectados. La medida se introdujo con la Ley 35/2002, y se ha endurecido con la Ley

LA COMISIÓN ENTIENDE
QUE ES NECESARIO
MEJORAR LA CALIDAD
DE LOS PRODUCTOS
FINANCIEROS EN RELACIÓN
CON LOS PLANES DE
AHORRO INDIVIDUALES DE
JUBILACIÓN ...Y MEJORAR
LA INFORMACIÓN AL
CONSUMIDOR Y LA
PROTECCIÓN DE ÉSTE PARA
AUMENTAR LA CONFIANZA
DE LOS TRABAJADORES Y LOS
INVERSORES

27/2011, al exigir que las cotizaciones se sigan abonando hasta que el trabajador cumpla la edad ordinaria de jubilación en los términos previstos en dicha Ley, y no los 61 años (eliminando, por tanto, la obligación del trabajador del pago de las cotizaciones desde los 61 a los 65 años).

También en el marco de los expedientes de regulación de empleo, la disposición adicional decimosexta de la ley 27/2011, introdujo determinadas previsiones relativas a los expedientes de regulación de empleo que afecten a trabajadores mayores de 50 años en empresas con beneficios, obligando a las empresas a realizar una aportación económica a favor del Tesoro Público, y que han sido objeto de modificación a través del apartado Uno de la disposición final 4ª de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

- La reforma de la Ley 35/2002 también introdujo el artículo 112 bis del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobada por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio (LGSS) sobre exoneración de cuotas de seguridad social respecto de los trabajadores por cuenta ajena (la Ley 53/2002 añadió a los socios trabajadores o de trabajo de las cooperativas), salvo la incapacidad temporal (IT) por contingencias comunes, cuando aquellos trabajadores hubieran cumplido 65 o más años y acrediten 35 o más de cotización. La Ley 27/2011 confiere nueva redacción al citado artículo, adaptándolo a la modificación en la edad legal de jubilación y los periodos de cotización requeridos. Para fomentar el mantenimiento del empleo de los trabajadores de edad y evitar su despido, además de la medida indicada, también se contemplan otras medidas consistentes en bonificaciones en la cuota empresarial por contingencias comunes en caso del mantenimiento en el empleo de los trabajadores mayores de 59 años, con contrato indefinido y al menos 4 años de antigüedad (bonificación del 40 % en la cuota empresarial por contingencias comunes salvo IT), o mayores de 60 años, con contrato indefinido y 5 años de antigüedad (bonificación del 50 % en la cuota empresarial por contingencias comunes salvo IT y 10 % adicional por cada año hasta llegar al 100 % de bonificación).
- Para dinamizar la contratación de trabajadores de edad, se establecen incentivos entre los que se pueden destacar las bonificaciones a la cotización empresarial a la seguridad social (contratación de mayores de 45 años que lleven desempleados más de 12 meses; y contratación de mayores de 52 años beneficiarios de los subsidios del artículo

215 LGSS, pudiendo compatibilizar dichos subsidios con el trabajo por cuenta ajena en aplicación de lo previsto en el párrafo primero del apartado 4 del artículo 228 de la LGSS).

- La Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral³³, establece que mediante convenio colectivo o acuerdo alcanzado durante el periodo de consultas, es posible establecer prioridades de permanencia a favor de trabajadores de colectivos concretos, entre los que se encuentran los trabajadores mayores de determinada edad.

A lo que antecede hay que añadir la *Estrategia 55 y más*, aprobada por el Consejo de Ministros en el anterior Gobierno y publicada por la Resolución de 14 de noviembre de 2011, de la Secretaría de Estado de Empleo, configurándose como una Estrategia Global para el Empleo de los Trabajadores y las Trabajadoras de Más Edad, durante el periodo 2012-2014, para dar cumplimiento al compromiso alcanzado con los agentes sociales en el Acuerdo Social y Económico de febrero de 2011. En esta Estrategia se siguen las recomendaciones contenidas en el Libro Blanco y, entre otras medidas, se aboga por continuar en la línea de mantener y fomentar la actividad laboral de las personas mayores, y la realización de los análisis pertinentes para adoptar medidas relativas a la adaptación de la jornada de trabajo o el impulso de la formación, la sensibilización social de los valores positivos del trabajo de los trabajadores y las trabajadoras de más edad, evaluación de riesgos y vigilancia de su salud, y la orientación profesional y activación para el empleo específica para estos trabajadores.

2.4. Acabar con las diferencias entre hombres y mujeres en materia de pensiones

Como ya se ha expuesto al examinar la edad de jubilación, varios países europeos mantenían diferencias en cuanto a las condiciones de acceso a la jubilación de hombres y mujeres (13 estados en 2009), atinentes bien sólo a la edad de jubilación, bien tanto a la edad de jubilación como al periodo de cotización mínimo requerido.

Desde hace algún tiempo, los países que mantienen tales diferencias están introduciendo las reformas necesarias para eliminarlas paulatinamente, siguiendo las recomendaciones que las instituciones europeas vienen realizando en este sentido. Pero estas diferencias no se revelan únicamente en cuanto a los requisitos

LA MOVILIDAD DE LOS TRABAJADORES Y LA FLEXIBILIDAD DEL MERCADO DE TRABAJO SE ENCUENTRAN OBSTACULIZADAS POR LA INEXISTENCIA DE UNA NORMATIVA DE COORDINACIÓN ADECUADA PARA LOS PLANES DE PENSIONES COMPLEMENTARIOS

de acceso a la prestación. Hay determinados factores que inciden en varios desequilibrios, tales como el propio acceso a la pensión de jubilación, menores cuantías debido a menores salarios, abandono definitivo del mercado laboral más frecuente y temprano (tanto voluntario como involuntario), y el igualmente más frecuente abandono temporal de la actividad laboral para dispensar cuidados a terceras personas. De este modo la

Comisión constata, por una parte, que *“la tasa de empleo de las mujeres de más edad (38,6 %) se sitúa muy por debajo de la de los hombres (54,6 %)”*; y, por otra parte, que *“las personas de más de sesenta y cinco años disponen de unos ingresos de prácticamente el 94 % del de la media del total de la población; sin embargo, en torno al 22 % de las mujeres de más de setenta y cinco años se sitúan por debajo del umbral de riesgo de pobreza.”*

2.4.1. Las orientaciones europeas

Para evitar la situación anterior, la Comisión propone la adopción de medidas similares a las que se indican:

- a) Abordar soluciones eficaces que no se basen en la presunción de roles específicos de cada sexo y que preserven la sostenibilidad de los sistemas de pensiones; por ejemplo, facilitando la vuelta al trabajo.
- b) Dar respuesta adecuada a las desigualdades de género facilitando la conciliación de la vida laboral y la vida privada, en el convencimiento de que la misma puede aportar beneficios indirectos a largo plazo para los sistemas de pensiones, al facilitar a las personas la fundación de una familia, aumentando así la tasa de natalidad y mitigando el descenso a largo plazo de la población en edad de trabajar.
- c) Considerar otros aspectos de la igualdad de género para evitar que aumenten las diferencias existentes en materia de acceso a planes de ahorro

³³ A través del artículo 40.5 del Estatuto de los Trabajadores, en la redacción dada por el apartado cuatro del artículo 11 de la Ley 3/2012.

privados complementarios, ya que las mujeres en la actualidad tienen menos oportunidades que los hombres para constituir dichos planes.

2.4.2. Las medidas incorporadas en el sistema de pensiones español

Podemos afirmar que España es uno de los estados de la Unión Europea que más medidas ha adoptado en aras de la igualdad de mujeres y hombres, también en el ámbito de las prestaciones de la seguridad social. Cabe recordar la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, de conciliación de la vida personal, familiar y laboral de las personas trabajadoras, y la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, que prevé medidas para garantizar la igualdad de trato y la no discriminación en varios ámbitos vitales, entre los que se encuentran el acceso al empleo, en la formación y promoción profesionales, y en las condiciones de trabajo.

Para no perjudicar la carrera de cotización de las personas que hagan uso de la reducción de jornada o excedencias para el cuidado de hijos menores o familiares necesitados de atención por razón de la edad, la enfermedad o la discapacidad, se han previsto las prestaciones familiares en su modalidad contributiva, reguladas en el artículo 180 de la LGSS (objeto de posterior modificación por la Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres), introduciendo periodos de cotización efectiva a efectos de prestaciones de la seguridad social entre las que se encuentra la pensión de jubilación, pudiéndose en determinadas circunstancias computar dicha cotización incrementada al 100% de la cuantía que hubiera correspondido si no hubiera existido reducción de jornada. La Ley 27/2011 ha mejorado las condiciones de esta prestación contributiva, al modificar el apartado 1 del artículo 180 LGSS, de tal modo que no sólo los dos primeros años, sino el total de los tres años de excedencia para cuidados de hijo o menor acogido pasa a tener la consideración de periodo de cotización efectiva.

Entre las medidas de conciliación cabe destacar la introducción de la figura del permiso de paternidad y su correspondiente prestación económica, introducida con la Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres, y la nueva regulación tanto de esta prestación como la de maternidad, riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural a través del Real Decreto 295/2009, de 6 de marzo.

La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en

situación de dependencia, también contiene medidas que pretenden la conciliación del cuidado de estas personas con el desarrollo de la actividad laboral, y en el caso de los cuidadores no profesionales de personas en situación de dependencia, que no se perjudique su acceso a las pensiones estableciendo una cotización por parte de la Administración General del Estado a través del oportuno convenio entre la persona cuidadora y la Tesorería General de la Seguridad Social.

La Ley 27/2011 introduce una nueva disposición adicional sexagésima en la LGSS, con la finalidad de corregir la dificultad para la acreditación de carreras largas de cotización por parte de personas (mayoritariamente mujeres) que interrumpen la actividad laboral como consecuencia del cuidado de hijos. Establece que a todos los efectos, excepto para el cumplimiento del periodo mínimo de cotización exigido, se computará como periodo cotizado el correspondiente a la interrupción de la cotización derivada de la extinción de la relación laboral o de la finalización del cobro de las prestaciones de desempleo producidas entre los 9 meses anteriores al nacimiento (o los 3 meses anteriores a la adopción o acogimiento permanente) y la finalización del sexto año posterior a dicha situación, con una duración máxima de 270 días por hijo, con el límite de 5 años por beneficiario cuando este beneficio concorra con el artículo 180 LGSS.

La Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, incide de nuevo en medidas para fomentar la presencia de la mujer en el mercado de trabajo siguiendo la línea ya iniciada en otros textos legales (algunos de cuyos preceptos quedan derogados y sustituidos por las previsiones de dicha Ley, tales como la mejora de las reducciones de cuotas en los contratos para la formación y el aprendizaje, mayores bonificaciones en la cuota empresarial en caso de contratación de mujeres en sectores en los que estén infrarrepresentadas, o en los casos de transformación de contratos en prácticas, de relevo y de sustitución en indefinidos, o la posibilidad de optar al 100% del abono de la prestación por desempleo en su modalidad de pago único).

2.5. Constitución de planes de ahorro privados complementarios de jubilación

El segundo “*ingrediente*” fundamental de la receta de la Comisión para que los estados miembros garanticen unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles, consiste en impulsar y mejorar la protección de los planes de ahorro complementarios a la jubilación³⁴. Estos planes de ahorro privados complementarios se

³⁴ Los planes de ahorro complementarios de jubilación incluyen planes de pensiones personales y de empleo, seguros de vida y otras formas de acumulación de activos que pueden ser utilizadas para

integran tanto en los regímenes profesionales, caso de los planes de empleo (que configuran el que se ha venido a denominar “segundo pilar” de la estructura de la previsión social en la Unión Europea) como en los planes de ahorro individuales no vinculados al empleo, (que configuran el denominado “tercer pilar”). En esta estructura, el “primer pilar” de la previsión social lo constituyen los sistemas de seguridad social obligatoria, siendo los otros dos pilares de naturaleza complementaria.

No es la primera vez que la Comisión realiza este llamamiento al impulso de los pilares complementarios, pues el 10 de junio de 1997 fue presentado el “Libro Verde sobre las jubilaciones complementarias”³⁵, y el 11 de mayo de 1999 la Comunicación de la Comisión “Hacia un mercado único de sistemas complementarios de pensiones (resultados de la consulta en torno al Libro Verde sobre los Sistemas Complementarios de Pensiones en el Mercado Único)”³⁶.

En el Libro Verde de 2010 sobre los sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros, se afirma que en la mayoría de los Estados miembros ya se ha iniciado el paso de unos sistemas en gran medida únicos a otros múltiples, en el sentido de reducir la proporción de las pensiones públicas de reparto en la prestación total, otorgando un papel más importante a los planes privados complementarios precapitalizados³⁷ que con frecuencia son de aportación definida frente a la alternativa de prestación definida³⁸. Si bien esta tendencia se valora positivamente, ha puesto de manifiesto carencias de reglamentación de la Unión Europea. Se ha verificado que algunos planes de pensiones de capitalización (tanto públicos como privados) entran en el ámbito de aplicación de la legislación de la Unión Europea en algunos Estados miembros, pero en otros no. También se han revelado problemas de coherencia, por cuanto planes de pensiones similares están cubiertos por normas diferentes de la Unión Europea. Tampoco existe una delimitación adecuada entre los planes de la seguridad social y los

mantener el nivel de vida tras la jubilación. Además, la Comisión destaca que existen otros instrumentos (como las hipotecas inversas) que permiten transformar los activos (en general, la vivienda) en ingresos de jubilación adicionales.

³⁵ En el cual se afirmaba: “Varios Estados miembros han emprendido reformas que tienen por objeto atenuar las repercusiones de la evolución demográfica en las pensiones públicas: aumento de las cotizaciones y/o reducción de las prestaciones. Un enfoque diferente consiste en crear un régimen de seguro de vejez mediante capitalización que funcione de manera paralela al régimen mediante reparto. Una de las posibilidades que se prevé, y que ya está comenzando a hacerse realidad, sería que los Estados miembros creen de manera gradual condiciones más propicias para el desarrollo de regímenes complementarios privados mediante capitalización.

El desarrollo de los regímenes mediante capitalización no constituirá en sí mismo una solución para los problemas actuales, pero puede facilitar la reforma de los sistemas mediante reparto ofreciendo prestaciones sustitutorias.”

³⁶ En dicha Comunicación la Comisión reconocía que si bien corresponde a los Estados miembros organizar como deseen sus regímenes de pensión, corresponde a la Comisión velar por que los regímenes complementarios saquen provecho de las libertades instauradas por el mercado único, algo que no ocurre actualmente. En este sentido, la Comisión proponía la instauración de un marco comunitario para las pensiones complementarias que podría articularse en torno a tres ejes:

- La aprobación de una propuesta de Directiva relativa a la regulación cautelar de los fondos de pensiones profesionales, con el fin de garantizar a los participantes la mejor protección posible, permitir que los fondos de pensiones se beneficien plenamente del mercado único y del euro, garantizar la igualdad de trato entre los proveedores de pensiones complementarias vinculadas al empleo y evitar las distorsiones de la competencia respecto a otros prestadores de servicios como las entidades de seguros de vida y permitir el reconocimiento mutuo de las normas cautelares existentes en los Estados miembros (afiliación transfronteriza).

- La eliminación de los obstáculos a la movilidad profesional.

- La coordinación de los regímenes fiscales de los Estados miembros.

³⁷ Colección Informes OCDE “PANORAMA DE LAS PENSIONES 2011. Los sistemas de prestaciones de jubilación en los países de la OCDE y el G20”, pág. 206: “Los planes de pensiones privadas han crecido en importancia en los últimos años a medida que las recientes reformas de las pensiones disminuían los derechos a percibir una pensión pública. En 17 países de la OCDE, las pensiones privadas son obligatorias o cuasi obligatorias (es decir, tienen una cobertura casi universal de los empleados mediante los acuerdos colectivos). En otros seis países de la OCDE, las pensiones privadas voluntarias (profesionales y personales) abarcan a una parte significativa de la población en edad de trabajar: más del 40 por ciento.”

³⁸ En la situación actual, el objetivo no es la vinculación de los empleados a la empresa por medio de unas promesas de pensión basadas en la relación de empleo, ya que las relaciones laborales se caracterizan, cada vez con más intensidad, en la flexibilidad y la movilidad.

planes privados, entre los planes de empleo y los individuales, o entre los planes voluntarios y los obligatorios. Ante esta situación, el Libro Verde sugiere que quizá sea necesaria una reevaluación de la Directiva sobre los fondos de pensiones de empleo en ámbitos como la gobernanza, la gestión de riesgos, la salvaguarda de activos, las normas de inversión y la revelación de información³⁹.

El Libro Blanco, por su parte, pone el acento en la vulnerabilidad de los planes de pensiones de capitalización ante las crisis financieras y los recesos económicos, que se traduce en la necesidad de revisar el marco regulador y el diseño de los planes de pensiones para mejorar la seguridad de los que tienen carácter privado. La Comisión reconoce que, dentro del ámbito de sus competencias, puede reforzar su apoyo a los fondos de pensiones de empleo comprometiéndose a revisar la ya citada Directiva en el sentido de facilitar aún más la actividad transfronteriza de dichos fondos y modernizar su supervisión, teniendo en cuenta los diferentes tipos de fondos que existen en los Estados miembros.

Junto con lo anterior, la Comisión entiende que es necesario, por una parte, mejorar la calidad de los productos financieros en relación con los planes de ahorro individuales de jubilación que no están vinculados al empleo; y por otra parte, mejorar la información al consumidor y la protección de éste para aumentar la confianza de los trabajadores y los inversores en los productos financieros relacionados con los planes de ahorro de jubilación.

En línea con su Comunicación de 11 de mayo de 1999⁴⁰, la Comisión entiende que la movilidad de los trabajadores y la flexibilidad del mercado de trabajo se encuentran obstaculizadas por la inexistencia de una normativa de coordinación adecuada para los planes de pensiones complementarios, similar a la que existe en materia de seguridad social a través del Reglamento (CE) n° 883/2004⁴¹. Este vacío normativo implica que las personas que se desplacen de un país a otro puedan perder derechos de pensión acumulados a través de planes de pensiones complementarios. En

este sentido la Comisión adquiere dos compromisos: continuar trabajando en la Directiva sobre la portabilidad de las pensiones⁴², estableciendo unos niveles mínimos de adquisición y conservación de derechos de pensión complementarios; y establecer en la Unión Europea servicios de rastreo de pensiones similares a los que ya existen en algunos Estados miembros, con la finalidad de propor-

LA SOSTENIBILIDAD DE
LOS SISTEMAS EUROPEOS
DE PENSIONES SE VE
AMENAZADA POR LA
PREVISIBLE DISMINUCIÓN DE
LA TASA DE DEPENDENCIA,
CON MOTIVO DEL
ENVEJECIMIENTO DE LA
POBLACIÓN COMBINADO
CON BAJAS TASAS DE
NATALIDAD, Y EL IMPACTO DE
LA CRISIS ECONÓMICA

³⁹ La conveniencia de extender los sistemas complementarios de pensiones, configurando los mismos también de forma obligatoria, es una recomendación que se contiene en el último informe de la OCDE sobre las pensiones, de modo que, a través de los mismos, se pueda poner remedio en parte a la reducción futura de las pensiones públicas, si bien la organización internacional es consciente de la dificultad de extender los sistemas complementarios en un tiempo de incertidumbre financiero y de convulsiones en los mercados bursátiles. Vid. OCDE (2012) "Pensions Outlook 2012". París. Junio

⁴⁰ Comunicación de la Comisión, de 11 de mayo de 1999, "Hacia un mercado único de sistemas complementarios de pensiones (resultados de la consulta en torno al Libro Verde sobre los Sistemas Complementarios de Pensiones en el Mercado Único)".

⁴¹ Reglamento (CE) n° 883/2004, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social

⁴² La Directiva 98/49/CE del Consejo, de 29 de junio de 1998, relativa a la protección de los derechos de pensión complementaria de los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia que se desplazan dentro de la Comunidad, es una primera medida específica dirigida a mejorar el derecho a la libre circulación de los trabajadores en lo que respecta a los regímenes complementarios de pensión. Sin embargo, esta Directiva no contempla la «portabilidad» de las pensiones complementarias, es decir, la posibilidad de acumular derechos de pensión y de transferirlos hacia un nuevo régimen en caso de movilidad profesional.

A su vez, la Decisión 2001/548/CE, de 9 de julio de 2001, creó un Comité en el ámbito de las pensiones complementarias, denominado Comité consultivo "Foro sobre pensiones". Asimismo, se ha venido trabajando en la aprobación de una Directiva sobre portabilidad de pensiones, que ha dado lugar a una primera propuesta en 2005 y a una propuesta modificada en 2007. Dado que aún no se ha procedido a la aprobación de la propuesta por divergencias entre los países miembros, la Comisión aboga por la continuidad de los trabajos que culminen en la aprobación de la correspondiente Directiva.

cionar a los ciudadanos información precisa y actualizada sobre sus derechos de pensión, así como estimaciones de sus ingresos procedentes de planes de pensiones reglamentarios y de empleo tras la jubilación.

Otro de los problemas que enfrentan los planes complementarios de empleo es el riesgo de insolvencia del empleador. Ya existe la Directiva relativa a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario⁴³, pero se detectan carencias como el hecho de que el Estado miembro no esté obligado a financiar los derechos, ni sea necesario ofrecer garantías totales, lo que deja una libertad considerable en cuanto al nivel y las modalidades de protección. Por otro lado, la Directiva sobre fondos de pensiones de empleo no se aplica a las empresas que utilizan sistemas de fondos internos para pagar las prestaciones de jubilación a sus empleados. La Comisión adquiere el compromiso de mejora de la protección garantizada por esta Directiva.

Para finalizar este punto, hay que indicar que la Comisión considera necesario supervisar la solvencia de los fondos de pensiones de empleo, valorando que el planteamiento de Directiva Solvencia II⁴⁴ podría ser un buen punto de partida si se hacen los ajustes necesarios.

En España, el Pacto de Toledo de 1995 ya subrayaba la conveniencia de desarrollar las fórmulas de pensión complementaria (ya sea a través de planes de pensiones o de otras fórmulas aseguradoras) con el fin de que la jubilación no ocasionara una reducción traumática de los recursos del pensionista, sin perder de vista que dichos sistemas han de ser propiamente complementarios y no sustitutivos de las pensiones públicas.

En el Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo de enero de 2011, la Comisión constata el insuficiente grado de desarrollo de la previsión complementaria en España, así como la correlativa necesidad de seguir reforzándola.

A tal fin se insta a:

- Que los interlocutores sociales, en el marco de la negociación colectiva, instrumenten fórmulas de previsión complementaria a través de fondos y planes de pensiones en su modalidad de empleo.

- Que se mejoren los beneficios fiscales de las aportaciones realizadas a fondos y planes de pensiones en su modalidad de empleo.
- Que se mejoren los sistemas de información a los partícipes y a los beneficiarios de los sistemas complementarios.
- Que se establezcan medidas específicas para incentivar la previsión social complementaria en el colectivo de trabajadores autónomos, por ejemplo, permitiendo la disposición anticipada en caso de cese de la actividad o la existencia de pérdidas durante un determinado periodo de tiempo.
- Que se potencie la colaboración entre las mutualidades de previsión social y el sistema público.

La Ley 27/2011 (además de introducir determinadas modificaciones en la legislación sobre fondos y planes de pensiones) establece en su disposición adicional 19ª la obligación del Gobierno de realizar, en el plazo de seis meses, un estudio sobre el desarrollo de la previsión social complementaria y sobre las medidas que podrían adoptarse para promover su desarrollo en España. Será necesario esperar a la elaboración de dicho estudio para conocer las medidas que se proponen en nuestro país para promover el desarrollo de la previsión social complementaria siguiendo las recomendaciones del Pacto de Toledo y de la Unión Europea.

Conclusiones

La sostenibilidad de los sistemas europeos de pensiones se ve amenazada por la previsible disminución de la tasa de dependencia, con motivo del envejecimiento de la población combinado con bajas tasas de natalidad, y el impacto de la crisis económica.

A través del *Libro Blanco de las Pensiones, agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles*, la Comisión europea realiza un diagnóstico de situación y las consiguientes recomendaciones, tanto generales como particulares destinadas a los estados miembros con el objeto de que actualicen sus sistemas de pensiones garantizando su adecuación y sostenibilidad futura. Dichas recomendaciones se pueden simplificar en dos: el equilibrio entre el tiem-

⁴³ Directiva 2008/94/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2008, relativa a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario.

⁴⁴ Directiva 2009/138/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, sobre el seguro de vida, el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio (Solvencia II).

po de vida laboral y el tiempo de jubilación, y la constitución de planes de ahorro privados complementarios de jubilación.

La Comisión, respetuosa con el principio de subsidiariedad que rige esta materia, además de las citadas recomendaciones, establece en este Libro Blanco los compromisos a través de los cuales apoyar y completar la acción de los Estados. Dichos compromisos se pueden sintetizar de la siguiente manera: a) el impulso y difusión de buenas prácticas; b) colaboración con los interlocutores sociales y los Comités pertinentes (Protección Social, Comité Consultivo para la Igualdad de Hombres y Mujeres, Comité de Empleo); c) ayudas financieras a través de los instrumentos ya existentes (Fondo Social Europeo, programa PROGRESS) y el futuro “Programa para el cambio y la innovación sociales”; d) revisar la Directiva sobre Fondos de pensiones de empleo, retomar los trabajos relativos a la Directiva sobre portabilidad de las pensiones, evaluar la posibilidad de ampliar el ámbito de aplicación del Reglamento 883/2004 con respecto a determinados sistemas de empleo, y desarrollar iniciativas para la protección de los derechos de pensión de empleo en caso de insolvencia

LAS REFORMAS DE LOS
SISTEMAS DE PENSIONES EN
ARAS A SU ADECUACIÓN
Y SOSTENIBILIDAD SE
IMBRICAN EN LA ESTRATEGIA
EUROPA 2020, HEREDERA DE
LA ESTRATEGIA DE LISBOA,
PARA QUE LOS PAÍSES DE LA
UNIÓN EUROPEA SALGAN
FORTALECIDOS DE LA CRISIS

del empresario y para la mejora de la calidad de los productos de jubilación del tercer pilar; y e) publicación de informes sobre el envejecimiento, sobre sostenibilidad y sobre la adecuación de las pensiones.

Las reformas de los sistemas de pensiones en aras a su adecuación y sostenibilidad se imbrican en la Estrategia Europa 2020, heredera de la Estrategia de Lisboa, para que los países de la Unión Europea salgan fortalecidos de la crisis y convertir a la Unión Europea en una economía inteligente, sostenible e integradora que disfrute de altos niveles de empleo, de productividad y de cohesión social.

Para finalizar, hay que señalar que el valor añadido de este Libro Blanco, frente a los innumerables documentos que desde hace años se vienen publicando en Europa sobre los problemas de los sistemas de pensiones, se verifica en una doble dirección. Por una parte, por haber compendiado, actualizado y sistematizado tanto las dificultades de los sistemas de pensiones como las recomendaciones generales para superarlas, incluyendo también el reconocimiento particular a las reformas ya iniciadas en la dirección correcta así como recomendaciones individuales, de alcance variable, para lograr los objetivos propuestos.

Y, por otra parte, porque la asunción por parte de la Comisión de una pluralidad de iniciativas concretas para coadyuvar con los estados a la sostenibilidad y adecuación de los sistemas de pensiones, es indicativo del alto grado de compromiso de dicha Comisión con esta materia. ●

ANEXO

Los compromisos de la Comisión en orden al lograr unos sistemas de pensiones adecuadas, seguras y sostenibles

La Comisión no se limita en el Libro Blanco a hacer recomendaciones a los Estados, sino que asume una serie de obligaciones que se contienen en el Anexo I del Libro bajo el epígrafe *“Iniciativas de la UE en apoyo de los esfuerzos de los estados miembros”* y que, en síntesis, son los siguientes.

1. Equilibrio entre el tiempo de vida laboral y el tiempo de jubilación**1.1. Compromiso a cumplir durante el año 2012**

Durante el año 2012, Año Europeo del Envejecimiento Activo y la Solidaridad Intergeneracional, la comisión dará a conocer en mayor medida las ventajas y las posibilidades de prolongar la vida laboral e impulsará la difusión de buenas prácticas para la gestión de la edad en los lugares de trabajo y los mercados laborales.

1.2. En el Marco de la Estrategia Europa 2020

- a)** Realizará un estrecho seguimiento y fomentará las reformas de las pensiones y los mercados de trabajo en consonancia con los Estudios Prospectivos Anuales sobre el Crecimiento y las recomendaciones específicas por países.
- b)** Intensificar su ayuda a la coordinación de políticas y al trabajo conjunto para capacitar y animar a los trabajadores de más edad (las mujeres en particular) a mantenerse más tiempo en el mercado de trabajo. Ello incluirá la promoción del trabajo conjunto entre el Comité de Protección Social y el Comité de Empleo.

1.3. Apoyo y colaboración con los Comités

- a)** Apoyar al Comité de Empleo, al Comité de Política Económica y al Comité de Protección Social en el seguimiento multilateral de las reformas de las pensiones.
- b)** Pedir a los Comités pertinentes (Protección Social, Igualdad de Oportunidades entre Hombres

y Mujeres) que identifiquen y recomienden las mejores prácticas para reducir las diferencias de género en materia de pensiones.

1.4. Cooperación con los interlocutores sociales

- a)** Pedir que desarrollen métodos para adaptar los lugares de trabajo y las prácticas en los mercados laborales para facilitar la prolongación de la vida laboral de mujeres y hombres.
- b)** Consultar de qué manera podrían revisarse las edades de jubilación obligatoria no justificadas en los convenios colectivos y en la legislación nacional.

1.5. Ayudas financieras

- a)** A través del Programa PROGRESS y el futuro Programa para el Cambio y la Innovación Sociales, a fin de facilitar el aprendizaje y desarrollo de buenas prácticas.
- b)** A través del Fondo Social Europeo, para apoyar el envejecimiento activo y saludable.

2. Constitución de planes de ahorro privados complementarios de jubilación**2.1. Compromisos a cumplir durante el año 2012**

- a)** Presentar una propuesta legislativa de revisión de la Directiva sobre fondos de pensiones de empleo.
- b)** Tomar iniciativas para garantizar una protección más efectiva de los derechos de pensión de empleo para los trabajadores en caso de insolvencia del empleador con arreglo al artículo 8 de la Directiva 2008/94/CE.
- c)** En estrecha colaboración con el Consejo y el Parlamento Europeo, retomar el trabajo acerca de una Directiva sobre Portabilidad de las pensiones, estableciendo unos niveles mínimos de adquisición y conservación de derechos de pensión complementarios.
- d)** Evaluar la posibilidad de ampliar el ámbito de aplicación del Reglamento CE nº 883/2004, sobre coordinación de los sistemas de seguridad social, con respecto a determinados sistemas de empleo.

2.2. A más tardar en 2013, presentar una iniciativa para mejorar la calidad de los productos de jubilación del tercer pilar

2.3. En colaboración con otros actores:

- a) Invitar al Comité de Protección Social a revisar las buenas prácticas relativas a los planes de pensiones individuales, con el objetivo de animar a los estados miembros a informar mejor a las personas sobre sus planes de jubilación y sus decisiones sobre estos planes.
- b) En colaboración con partes interesadas como los interlocutores sociales, el sector de las pensiones y algunos organismos consultivos, como el Foro sobre Pensiones y el Comité Consultivo para la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres, elaborar un Código de Buenas Prácticas para los planes de pensiones de empleo.
- c) Debatar con los estados miembros la manera de reducir el riesgo de que las pensiones transfronterizas se vean sometidas a una doble imposición.

2.4. Otras iniciativas

- a) Ofrecer ayuda financiera a los estados miembros y a los interlocutores sociales que deseen diseñar planes de pensiones complementarios rentables.
- b) Seguir adelante con el trabajo en curso relativo a la creación de un fondo de pensiones paneuropeo para los investigadores.
- c) Promover el desarrollo de servicios de rastreo de pensiones.

- d) Investigar si se plantean obstáculos fiscales discriminatorios a la movilidad y a las inversiones transfronterizas, dentro de la legislación fiscal relativa a 1) las transferencias transfronterizas de capital de pensiones de empleo y capital de seguros de vida; 2) las primas de seguros de vida que se abonan a aseguradoras establecidas en otro país de la UE; y 3) el rendimiento de las inversiones transfronterizas de proveedores de pensiones y seguros de vida, incluidos los ingresos procedentes de bienes inmuebles y rentas de capital.
- e) Estudiar la necesidad de eliminar obstáculos relacionados con el derecho contractual para el diseño y la distribución de seguros de vida con funciones de ahorro/inversión, a fin de facilitar la distribución transfronteriza de determinados productos de pensión privados.

3. Mejora de las herramientas de seguimiento de la UE sobre pensiones y refuerzo de sinergias entre los distintos ámbitos políticos

La Comisión se compromete a llevar a cabo todas las siguientes acciones:

- a) Publicación del Informe de 2012 sobre el envejecimiento.
- b) Publicación del Informe de 2012 sobre sostenibilidad.
- c) En 2012 ha de elaborar un informe sobre adecuación de las pensiones. ●

LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL PROCESO CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVO: LA LEY 37/2011

Juan Carlos LOZANO ORTIZ

Letrado de la Administración de la Seguridad Social

32

1. INTRODUCCIÓN

Recuerdo bien cuando una tarde antes de comenzar una reunión de la Junta de Gobierno de Fedeca, vuestro Presidente José María Alonso, me propuso escribir un artículo para la prestigiosa revista "FORO DE SEGURIDAD SOCIAL"... No me esperaba el honor de este ofrecimiento, que ante las razones de peso que me dio José María acepté inmediatamente: como Cuerpos hermanos de la Seguridad Social es lógica y debería ser más frecuente la colaboración mutua entre las Asociaciones que aglutinan a los funcionarios preparados para ejercer la suprema dirección de la Seguridad Social, y la que reúne a los funcionarios que asumen legalmente la asistencia jurídica de la Administración de la Seguridad Social, consistente en el asesoramiento jurídico, así como en la representación y defensa en juicio ¹.

Nadie mejor que ambos colectivos conocen la problemática que se presenta en el día a día en nuestra Administración.

Con la cortesía que le caracteriza, dejó en mis manos la elección del tema a tratar, solo la sugerencia de realizar el análisis de "alguna" de las novedades legislativas que se han producido recientemente.

Llegado a este punto perdonadme que realice una breve reflexión; desde el año 2009 a la actualidad se ha producido un incremento importantísimo en la producción legislativa, tanto en el punto de vista cuantitativo como cualitativo², con una media de 70 normas anuales, y en este año 2012 ya van 27, de las cuales 20 son Reales Decretos Leyes con modificaciones que afectan de manera muy importante a numerosas normas cada uno.

¹ Art. 551 de la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial; art. 1.2 de la Ley 52/1997, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas; art. 1.1 del Reglamento del Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social, aprobado por Real decreto 947/2001.

² * **En el año 2009** destaca la Ley 13/2009, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la Oficina Judicial, que supuso una revolución del sistema procesal existente.

* **En el año 2010:** Diez Leyes Orgánicas, entre ellas la 5/2010 de reforma del Código Penal que afectó al delito contra la Seguridad Social, la insolvencia punible y la introducción de la responsabilidad penal de las personas jurídicas en nuestro ordenamiento jurídico. Cuarenta y cuatro Leyes Ordinarias. Catorce Decretos Leyes. Un Real Decreto Legislativo, el 1/2010 que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Sociedades de capital. **Total 69 normas.**

Esta saturación ha producido a los operarios del Derecho, como es nuestro caso, una total y absoluta imposibilidad de mantener nuestros conocimientos jurídicos al día, tarea irrealizable, solo pudiendo comprobar la legislación vigente al caso concreto a resolver. Paralelamente muchos hemos sufrido el llamado “síndrome del BOE” que podemos definirlo como una angustia que aparece ante la necesidad de consultar el BOE, derivada de las modificaciones que podremos encontrar.

Dentro de esta sobredosis legislativa, podemos diferenciar dos grandes grupos; el primero que se trata de normas dirigidas a fomentar el empleo y la economía con la finalidad de luchar contra la crisis, como son la mayoría de los Reales Decretos Leyes aprobados; y el segundo grupo se trata de normas procesales, que vienen a producir un cambio radical en los trámites judiciales existentes en la mayoría de las Jurisdicciones, por tanto son normas que crean ex novo (ley de la Jurisdicción Social), o bien modifican el proceso existente de manera puntual, como es el caso de la Ley 37/2011, que analizaremos a continuación, y la 38/2011 que modifica la Ley Concursal existente.

Cabe destacar la ley que supuso el comienzo de las profundas modificaciones, la Ley 13/2009, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la Oficina Judicial.

Es obligado matizar que en este segundo grupo, no solo se contienen normas de mejora procedimental, sino también otras que tienen una finalidad claramente económica, como es el caso de la elevación de la cuantía mínima para la interposición de recursos, lo que reduce el número de recursos, luego la carga de trabajo de los órganos revisores, y consecuentemente afecta al número de Magistrados que los componen.

La Ley 37/2011, de 10 de octubre, de Medidas de Agilización Procesal (en adelante Ley 37/2011), continúa la senda iniciada por la Ley 13/2009, de reforma

MUCHOS HEMOS SUFRIDO
EL LLAMADO “SÍNDROME
DEL BOE” QUE PODEMOS
DEFINIRLO COMO UNA
ANGUSTIA QUE APARECE
ANTE LA NECESIDAD
DE CONSULTAR EL
BOE, DERIVADA DE LAS
MODIFICACIONES QUE
PODREMOS ENCONTRAR

de la legislación procesal para la implantación de la Oficina Judicial³ y que se sustenta en dos pilares; el primero consiste en reorganizar los Juzgados de manera que el Juez se dedique exclusivamente a juzgar, siendo descargado de numerosas competencias de menor nivel, fundamentalmente correspondientes al impulso del proceso y la ejecución, que pasan al Secretario Judicial. Relevado el Juez de estas labores aumentarán el número de las sentencias.

Junto a este pilar esencial de la reforma, podemos destacar otro: siendo escasos los medios materiales y personales, se obtendrá un mejor resultado con la creación de órganos o servicios comunes, que prestan sus servicios a más de un juzgado, y con ello se evita la existencia en cada uno de los órganos judiciales. Es el caso del Servicio Común de Notificaciones y Embargos, o el del Servicio Común de Ejecuciones. Que tal como dicen sus respectivos nombres, se dedicarán a realizar todas las notificaciones y embargos o ejecuciones de un determinado partido judicial.

Destacar también cómo ya con anterioridad a estas normas se dio un paso de gigante en la aplicación de las nuevas tecnologías a la anticuada maquinaria judicial: el sistema LEXNET.

Consiste en un sistema de notificación telemática creado hace ya tiempo, pero que se encontró dos pro-

* **En el año 2011:** *Doce Leyes Orgánicas. Treinta y ocho Leyes Ordinarias*, entre otras la 27/2011 sobre Actualización, Adecuación y Modernización del Sistema de la Seguridad Social; la 36/2011, reguladora de la Jurisdicción Social, la 37/2011, de medidas de agilización procesal que es objeto de este estudio, y la 38/2011, Ley Concursal. *Veinte Decretos Leyes. Tres Reales Decretos Legislativos*, entre ellos el 3/2011 que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. **Total 73 normas.**

* **En 2012, hasta la fecha:** *Dos Leyes Orgánicas. Cinco Leyes Ordinarias*, destacando la 3/2012 de Reforma del Mercado Laboral, y la reciente 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles. *Veinte Decretos Leyes*, con modificaciones de múltiples normas y con reformas de gran calado, destacando el último el 20/2012 de 13 de julio, BOE del 14, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad; con el que se produce un importante empeoramiento de nuestras condiciones laborales. **Total 27 normas**

Fuente: Congreso de los Diputados

³ Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial. BOE de 4 de noviembre. Entró en vigor a los seis meses de su publicación, el 4 de mayo de dos mil diez, conforme a su Disposición final tercera.

blemas, por un lado las restricciones económicas para llevar a cabo la inversión tecnológica indispensable para utilizarlo; por otro la existencia de la transferencia de medios materiales de la Administración de Justicia, que supone que cada CCAA puede usar el sistema informático y programa de gestión propio, lo que se traduce en la existencia de tantos sistemas como CCAA con competencias en la materia, y además en la mayoría de los casos, incompatibles entre sí. Ante ese panorama el Ministerio de Justicia sólo podía imponer el uso del sistema LEXNET en la zona que gestiona, las CCAA sin transferencias de Justicia, mientras que la inmensa mayoría del territorio, quedaba a la voluntad de cada CCAA su aplicación.

No obstante, poco a poco y no sin numerosos problemas se han incorporado al sistema un gran número de CCAA.

El sistema viene a dar solución técnica a la posibilidad legal recogida reiteradamente en las normas procesales, de llevar a cabo una notificación electrónica a las partes procesales⁴. Y elimina con ello los intentos de dudosa legalidad con los que numerosos Juzgados y Tribunales aplican en la práctica la "notificación telemática": el fax.

En ningún momento ponemos en duda la buena voluntad con la que algunos órganos judiciales usan el fax como medio de notificación, ya que con ello sustituyen la notificación por correo con acuse de recibo, la primera de efectos instantáneos, mientras que la segunda se traduce en un tiempo mínimo importante hasta que se recibe el acuse de recibo que acredita la recepción.

Pero frente a de indudable eficacia del fax, sobrevuela una cuestión de mayor calado práctico y constitucional; la Ley permite el uso de medios electrónicos y telemáticos de notificación, siempre que pueda acreditarse la efectiva remisión del contenido y su recepción por el destinatario. No hay que tener muchos conocimientos técnicos para conocer que el "OK" del fax remitente no acredita la efectiva recepción del fax destinatario, pudiendo producirse un problema interno que impida la impresión, tan simple como la falta de tinta o papel, o el hecho mucho más frecuente que al

no estar pensado para notificaciones judiciales, pueda terminar el fax judicial unido a un fax anterior que nada tenga que ver. Junto a ello la cuestión de acreditación del contenido de la remisión; aunque el Secretario de

fe del contenido del acto remitido (lo más frecuente es que aparezca una diligencia del funcionario remitente), no hay certeza técnica de que ese sea el contenido recibido.

Este problema prácticamente lo sufren los Letrados de Administraciones Públicas, ya que frente al uso normal-

LA JURISDICCIÓN
CONTENCIOSO-
ADMINISTRATIVA ES DE
LAS QUE MAYOR NÚMERO
DE CAMBIOS, TANTO
CUANTITATIVOS COMO
CUALITATIVOS, HA SUFRIDO
EN LOS ÚLTIMOS 15 AÑOS

mente obligado de procurador por las demás partes (que tiene obligación de recoger diariamente las notificaciones que recibe en el colegio profesional), son las Administraciones Públicas las que al estar exentas del uso, luego gasto, de procuradores, reciben sus Letrados las notificaciones con fax.

Ante el uso de ese medio técnico debemos de plantear una pregunta ¿si el fax acredita totalmente el contenido de lo remitido así como su recepción, para que exista la firma digital o electrónica como medio de acreditar la personalidad del emisor y receptor y contenido? Y además si los órganos judiciales le conceden esa capacidad técnica ¿Por qué no lo utiliza masivamente la Administración Pública para notificar sus resoluciones, cuando la primera norma que habilitó las notificaciones electrónicas, fue muy anterior a la que lo permite en los procedimientos judiciales?⁵.

La dinámica de funcionamiento del sistema LEXNET, es simple. En primer lugar todos los intervinientes en el proceso tienen obligatoriamente firma digital, así como un buzón de correo en el servidor del órgano judicial. En el momento en que el Juez o Secretario dictan una resolución, automáticamente se remiten a los buzones respectivos, que obligatoriamente deben de abrirse en un plazo mínimo, teniéndose por notifi-

⁴ Ley 1/2000 de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

"Art. 162. 1. Cuando las Oficinas judiciales y las partes o los destinatarios de los actos de comunicación dispusieren de medios electrónicos, telemáticos, infotelecomunicaciones o de otra clase semejante, que permitan el envío y la recepción de escritos y documentos, de forma tal que esté garantizada la autenticidad de la comunicación y de su contenido y quede constancia fehaciente de la remisión y recepción íntegras y del momento en que se hicieron, los actos de comunicación podrán efectuarse por aquellos medios, con el resguardo acreditativo de su recepción que proceda."

⁵ La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, artículos 45 y 59.

cados de no hacerlo. Una vez abierto por el receptor, recibe la resolución judicial con la firma electrofónica que asegura la validez de su contenido, y se remite automáticamente al órgano judicial un acuse, también firmado electrónicamente, que acredita la recepción.

También supone una reducción importante de costes, ya que no hay que imprimir tantas copias del escrito dirigido al Juzgado y de los documentos que se aporten como prueba, como partes existan, sino que se digitaliza el escrito y los documentos y se remiten en ese formato. Permite el uso del plazo íntegro luego hasta las 00.00 del día siguiente al del fin del plazo (el servidor de LEXNET funciona permanentemente). Y por último un importante ahorro en personal, dado que ni los agentes judiciales tendrán que desplazarse a correos o al despacho oficial para notificar, ni el ordenanza del órgano público deberá de entregar los escritos y documentos en el registro del órgano judicial, pudiendo dedicarse a otras tareas administrativas.

Al existir numerosos trámites judiciales en cualquier procedimiento que exigen la acreditación de la notificación para poder continuar al siguiente trámite, el uso de este sistema concede una agilidad y una importantísima reducción del tiempo de tramitación, que redundan en una justicia mucho más rápida.

Según los datos del Ministerio de Justicia⁶, el sistema comenzó a funcionar en 2004,

EN EL AÑO 2011, LAS
ACTUACIONES DEL
SERVICIO JURÍDICO DE
LA ADMINISTRACIÓN DE
LA SEGURIDAD SOCIAL
HAN SIDO DE 4.560
RECURSOS CONTENCIOSOS-
ADMINISTRATIVOS. LA GRAN
MAYORÍA CORRESPONDE
A LA TESORERÍA GENERAL
DE LA SEGURIDAD SOCIAL,
SEGUIDA DE LEJOS POR
INGESA Y EL INSS

hoy en día cuenta con más de 24.000 usuarios, es utilizado en más de 1.400 órganos judiciales y ha permitido intercambiar más de 21.000.000 de mensajes

Estas reformas son ineludibles en una sociedad donde en ejercicio del Derecho Fundamental a Tutela Judicial Efectiva⁷ reconocido en nuestra Constitución, han llevado a los Juzgados y Tribunales a una situación de atasco muy difícil de superar.

Sólo en el ámbito de competencia que no es propio, la Administración de la Seguridad Social, conforme publica la Memoria de la Dirección del Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social, en el año 2010 la actividad Contenciosa (número de procesos y recursos en todas jurisdicciones iniciados por o contra la Seguridad Social) alcanzó la cifra de **94.032** siendo **favorables** el **71,92 %** de las resoluciones judiciales dictadas⁸.

La Ley 37/2011 tiene una estructura simple: el preámbulo, cuatro artículos, una disposición transitoria y tres disposiciones finales. Y cada uno de los artículos modifica la Ley reguladora de un orden jurisdiccional diferente, salvo el segundo.

El art. primero modifica la antigua Ley de Enjuiciamiento Criminal⁹, por tanto el proceso penal.

El art. segundo se limita a introducir un apartado en la Ley de Venta a Plazos de Bienes Muebles¹⁰.

El art. tercero modifica la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa¹¹.

Y el art. cuarto la Ley de Enjuiciamiento Civil¹².

2. LA VOLUNTAD DEL LEGISLADOR

Como en todo preámbulo, encontramos la justificación de la Ley, las razones, motivos y necesidades que han motivado su aprobación, así como un resumen de su contenido.

⁶ [Infolexnet.justicia.es](http://infolexnet.justicia.es)

⁷ Art. 24.1 de la Constitución: "Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión."

⁸ Fuente Memoria del Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social.

⁹ La Ley de Enjuiciamiento Criminal fue aprobada por Real Decreto de 14 de septiembre de 1882, durante el reinado de Alfonso XII.

¹⁰ Ley 28/1998, de 13 de julio, de Venta a Plazos de Bienes Muebles.

¹¹ Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

¹² Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

Respecto a los motivos que llevan a su aprobación, el legislador parte del derecho a la tutela judicial efectiva que tiene todo ciudadano, y el mandato constitucional impuesto a los poderes públicos de disponer de medios normativos, materiales y personales suficientes, para que el derecho a la tutela judicial efectiva se garantice a los ciudadanos de manera tangible y cierta.

Entendiendo que difícilmente se puede dar esa satisfacción cuando durante el año 2009 hubo un incremento de asuntos ingresados en todas las jurisdicciones cercano al 33 % respecto a los asuntos ingresados diez años antes, y destaca la jurisdicción civil, donde en el mismo periodo se ha duplicado el número de asuntos.

Siguiendo la senda anteriormente descrita, el legislador acomete esta reforma en un doble nivel; por un lado simplificando los procedimientos eliminando trámites inútiles o superfluos, y por otro dificultando el acceso a los recursos con aumento de las cuantías mínimas y encareciendo los procesos con la imposición de las costas en la primera instancia.

Pasamos a analizar las reformas, estudiando la Jurisdicción modificada por esta Ley con mayor cuota revisora de los actos de la Administración de la Seguridad Social: la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

3. MEDIDAS ADOPTADAS EN EL ÁMBITO DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

3.1. APROXIMACIÓN

La Jurisdicción Contencioso-Administrativa es de las que mayor número de cambios, tanto cuantitativos como cualitativos, han sufrido en los últimos 15 años. Puede parecernos un plazo amplio, pero en realidad es mínimo comparando con otras leyes reguladoras como la Ley de Enjuiciamiento Criminal con 130 años de vida. La norma reguladora anterior a la vigente era de 1956¹³, época de leyes elaboradas con magnífica técnica legislativa, ejemplo de ello también es la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, sustituida en 1992.

La regulación vigente fue aprobada por la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencio-

so-Administrativa, que realiza una ordenación totalmente nueva e integral de la misma. Como novedades y cuestiones más importantes contenidas y planteadas desde su aprobación cabe destacar las siguientes:

1) Creación de un nuevo tipo de órgano judicial: los Juzgados de lo Contencioso Administrativo

Supone un cambio radical del sistema anterior. Hasta ese momento no existían órganos judiciales unipersonales (juzgados), siendo todos órganos colegiados (tribunales). Además los tribunales estaban integrados en los Tribunales Superiores de Justicia, solo existiendo donde dicho órgano tuviese Salas, consecuentemente no había órganos judiciales en todas las provincias.

Ahora en cada provincia se crea al menos un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, que conocerá en primera instancia de todas las impugnaciones de Actos Administrativos (con las matizaciones que realizaremos posteriormente). Frente a las resoluciones que dicten los Juzgados, cabe (en algunos casos) recurso de apelación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia.

Con carácter previo a la entrada en vigor la Ley, fue modificada la Ley de Planta Judicial creando los nuevos Juzgados. Las Salas estaban totalmente desbordadas en ese momento, resolviendo en primera instancia un recurso en un tiempo medio de cuatro años. Para la entrada en vigor se crearon un número impor-

tante de Juzgados, así a modo de ejemplo seis en Sevilla. Sin embargo tanto el traslado de competencias de otras jurisdicciones a lo contencioso-administrativo, como el aumento de litigiosidad debido a la cercanía del órgano y su inicial capacidad resolutoria, han llevado a los Juzgados a una situación de colapso, con señalamientos de vistas a tres años, y ello a pesar del gran esfuerzo

LA ATRIBUCIÓN DE LA COMPETENCIA DE AFILIACIÓN DE LA JURISDICCIÓN SOCIAL A LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA FUE ACOMPAÑADA DE UN DESCENSO IMPORTANTE DE LA LITIGIOSIDAD EN ESA MATERIA

¹³ Ley de 27 de diciembre de 1956, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa, vigente hasta el 14 de diciembre de 1998, que sustituyó a la de 13 de septiembre de 1988.

AÑO	ASUNTOS NUEVOS	RESUELTOS	TRÁMITE FIN AÑO	SENTENCIAS
2008	173.529	155.664	157.000	82.0073
2011	175.959	170.001	195.748	100.456
RESTO	+ 2.430	+14.337	+38.748	+ 18.449

en creación de este tipo de Juzgados, siguiendo el caso de Sevilla, de los seis Juzgados de 1998, se han pasado a catorce en 2009 (cantidad que se mantiene en la actualidad). Frente a esta situación de colapso de los Juzgados, las Salas empiezan a ponerse al día llegando a resolver asuntos en primera instancia en varios meses.

La carga de trabajo soportada por los órganos de esta jurisdicción ha sido la reflejada en la tabla de arriba.

Datos a comparar con los Juzgados de lo Contencioso Administrativo existentes ¹⁴

	NÚMERO JUZGADOS	SENTENCIAS POR JUZGADO
2008	195	420,55
2011	229	438,67

Como podemos ver existe una alta ratio de resolución de asuntos por Juzgado, que incluso ha aumentado de 2008 a 2011 (de 420,55 a 438,67), y el número total de Juzgados ha sufrido un aumento de 195 a 229, lo que supone 34 órganos judiciales nuevos.

En el año 2011, las actuaciones del Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social en defensa de las diferentes Entidades Gestoras y Servicios Comunes, ante esta Jurisdicción, han sido de 4.560 recursos contenciosos-administrativos. La gran mayoría corresponde a la Tesorería General de la Seguridad Social, seguida de lejos por INGESA y el INSS.

2) Reparto de competencias entre los Juzgados y la Sala

Aparte de la facultad revisoria por vía de recurso, nos encontramos una distribución de competencias que tiene muy en cuenta la naturaleza de la Administración productora del acto a revisar, de manera resumida podemos realizar el siguiente esquema:

2.a) Si procede de la Administración local, la competencia será siempre del Juzgado en primera instancia.

EN EL SERVICIO JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL NOS ENCONTRAMOS ANTE UNA NUEVA BATALLA EN DEFENSA DE LA TESIS QUE ENTENDEMOS MÁS FAVORABLE A NUESTROS INTERESES: APLICAR LA TESIS REFERIDA A LOS RECURSOS A LA DETERMINACIÓN DE LA COMPETENCIA EN PRIMERA INSTANCIA

2.b) Si procede de la Administración, la competencia será en la mayoría de los casos del Juzgado, y excepcionalmente de la Sala del Tribunal Superior de Justicia.

2.c) Si procede de la Administración del Estado la competencia se encuentra fraccionada:

- Los actos emitidos por Ministros o Secretarios de Estado en materia de personal, salvo que confirmen por vía de recurso los dictados por órganos inferiores, corresponde a los Juzgados Centrales de lo Contencioso Administrativo. En el caso de que no sea materia de personal, o bien rectifiquen por vía de recurso las resoluciones de los inferiores, la competencia es de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional.

- Los dictados por órganos inferiores con competencia en todo el territorio nacional, o que no tengan competencia en todo el territorio nacional pero que la cuantía supere los 60.000 , conocerán la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia Correspondiente.

- Los dictados por órganos inferiores que no tengan competencia en todo el territorio nacional y que la cuantía no supere los 60.000 , conocerán los Juzgados de lo Contencioso Administrativo de la Provincia donde radique la Administración.

- Como especialidad, las resoluciones de los Tribunales Económicos Administrativos, cualquiera que sea la cuantía, corresponde conocer a la de lo Contencioso

¹⁴ Datos obtenidos del Consejo General del Poder Judicial. "LA JUSTICIA DATO A DATO, Estadística Judicial", 2008 y 2011

Administrativo del Tribunal Superior de Justicia Correspondiente.

Por esta vía todas las impugnaciones de los actos de la Agencia Estatal Tributaria, que deben de ser impugnados previamente ante el Tribunal Económico Administrativo, será revisada por la Sala.

3) Competencia en el caso de actos emanados por la Administración de la Seguridad Social, regla general:

- Actos en materia de prestaciones; competencia de la Jurisdicción Social.

- Actos recaudatorios provenientes de la Tesorería General de la Seguridad Social. Se aplican las reglas generales antes vistas respecto a los actos de la Administración del Estado.

4) Competencia; especialidades en materia de Seguridad Social: afiliación (inscripción de empresas, afiliación, alta, baja de trabajadores, etc.).

Se ha producido una evolución jurisprudencial y legal.

Inicialmente eran conocidos por los Juzgados de lo Social, si bien en numerosos casos se declaraban incompetentes a favor de la jurisdicción contencioso-administrativa, por considerarlos actos o pre-actos de gestión recaudatoria.

Esta lucha competencial fue resuelta por el art. 23 de la ley 52/2003¹⁵ que atribuye expresamente la competencia a la jurisdicción contencioso-administrativa. Algunos órganos judiciales manifestaron la posible inconstitucionalidad de la norma, así la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de Sevilla, interpuso Cuestión de Inconstitucionalidad respecto al citado art. 23, que fue desestimada por **sentencia del Tribunal Constitucional nº 121/2011 de 7-7-2011**, cuestión de Inconstitucionalidad 10633/2006, BOE nº 184 de 2-8-2011.

Cabe destacar que la atribución de la competencia de afiliación de la jurisdicción social a la jurisdicción contencioso-administrativa, fue acompañada de un descenso importante de la litigiosidad en esa materia, no conozco estudios que justifiquen la causa, aunque puede influir el hecho de que los Graduados

Sociales tengan acotadas sus competencias de representación a lo social, no pudiendo intervenir en esta jurisdicción, en la que es preceptiva abogado, unida a la llevanza frecuente de temas de afiliación por estos profesionales.

Ya asumida la competencia de esta jurisdicción, se planteó que se trataba de recursos de cuantía indeterminada, competencia de la Sala, a lo que el Tribunal Superior de Justicia alegó que si bien es cierto que no se puede cuantificar una baja o un alta, sí es cuantificable ya que se puede tener en cuenta la cotización que pagaría con el alta.

Se crea la tesis de los procedimientos sin cuantía pero cuantificables y que en todo caso no superan los 60.000 , por lo que atribuye la competencia al Juzgado.

Ante esta postura judicial, fue necesaria otra modificación legislativa, la operada por la ya mencionada Ley 13/2009¹⁶ que modifica el art. 42.2 de la Ley 29/1998 en el sentido de considerar expresamente los procedimientos sobre afiliación, como de cuantía indeterminada, lo que suponía conceder la competencia para su conocimiento a la Sala y no al Juzgado.

Desde su entrada en vigor, el 4-5-2010, y según las interpretaciones más restrictivas sólo respecto a los procedimientos contencioso-administrativos iniciados a partir de esa fecha, es pacífico el hecho de que la competencia para conocer la impugnación de actos de afiliación corresponde a la Sala.

5) Competencia; especialidades en materia de Seguridad Social: impugnación de las Reclamaciones de Deuda dictadas en expediente de derivación de responsabilidad.

En cumplimiento de su competencia de declaración de responsabilidad solidaria, y consecuentemente derivación de la deuda de la deudora principal a la declarada responsable, la Tesorería General de la Seguridad Social inicialmente dictaba una sola resolución en la que expresamente se declaraba la responsabilidad por toda la deuda que procediese. En estos supuestos no cabía que el acto impugnado era esa resolución y la cuantía la cantidad total de la que se declaraba responsable.

Posteriormente fue modificada esta práctica administrativa, y se dictaban tantas Reclamaciones de

¹⁵ Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social. Entró en vigor el 1-1-2004

¹⁶ Art. 14.7 de la ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial. BOE de 4 de noviembre

Deuda como periodos eran reclamados, normalmente una por mes, y en cada una de ellas se contenían los hechos y fundamentos de derecho (aunque formalmente al ser notificadas conjuntamente, sólo en la primera se detallaban los hechos y fundamentos de derecho, y en las demás se remitían expresamente a los contenidos en la primera). Por tanto al declarado responsable solidario se le notificaban tantas Reclamaciones de Deuda como periodos, todas ellas actos administrativos diferenciados que técnicamente podrían ser recurridas por separado.

Esta técnica de la emisión de Reclamaciones de Deuda por periodo mensual, no era ajena al propio criterio del Tribunal Supremo, el cual ante los recursos de casación interpuestos contra sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia, creo la doctrina según en materia de Seguridad Social y a efectos de cuantía mínima para la interposición de recursos, habría que estar a la cuantía reclamada mes a mes, y sólo respecto a aquellas mensualidades que individualmente superasen la cuantía mínima, procedería la interposición de recurso. Tal como dice el Tribunal Supremo "...deben tomarse en consideración son las cuotas mensuales, en atención a que se autoliquidan e ingresan por el sujeto obligado mes por mes y no por periodos de tiempo distintos..." ¹⁷.

Criterio claramente restrictivo, supuso la inadmisión de numerosos recursos, algunos interpuestos por la Seguridad Social, y tuvo especial transcendencia en los casos de derivación de responsabilidad solidaria, por tratarse normalmente de unas cantidades generadas durante un dilatado periodo de tiempo, que si bien en total sumaban importes importantes, difícilmente alcanzaban en cada mensualidad el mínimo para la casación. El Tribunal Supremo ha dictado numerosos autos de inadmisión de los recursos de casación apli-

LA LEY DE LA JURISDICCIÓN
CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO
CONTEMPLA DOS
PROCEDIMIENTOS, UNO
QUE ES EL GENERAL Y QUE
DENOMINA ORDINARIO, Y
OTRO ESPECIAL POR RAZÓN
DE MATERIAS Y CUANTÍA
QUE ES EL ABREVIADO

cando esta doctrina. A modo de ejemplo podemos citar el Auto de 23-3-2010, recurso de casación nº 30/2009; y Auto de 17-7-2000 (RJ 2000\6539).

Lo anterior viene referido al supuesto de interposición de recursos, pero dando un paso más fue planteado **al objeto de determinar la competencia para conocer el asunto en primera instancia, si bien el Juzgado o la Sala.**

El planteamiento es idéntico al antes expuesto, al actor se le notifican conjuntamente un número con frecuencia importante de Reclamaciones de Deuda, en cada una se le reclama la deuda de una mensualidad, teniendo todas la misma causa, la derivación de la responsabilidad. La actuación más frecuente es sumar la totalidad de lo reclamado y si el resultado supera los 60.000, la competencia es de la Sala, y en caso contrario es del Juzgado.

Actualmente en el Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social nos encontramos ante una nueva batalla en defensa de la tesis que entendemos más favorable a nuestros intereses: aplicar la tesis referida a los recursos a la determinación de la competencia en primera instancia, correspondiendo únicamente la competencia a la Sala respecto a las Reclamaciones de Deuda cuyo principal supere por sí solo los 60.000.

El fundamento lo encontramos en las normas de acumulación de acciones contenida en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa que en el art. 41.3. establece que **"en los supuestos de acumulación o de ampliación, la cuantía vendrá determinada por la suma del valor económico de las pretensiones objeto de aquéllas, pero no comunicará a las de cuantía inferior la posibilidad de casación o apelación."**

Entendemos que las normas antes transcritas sobre cuantificación de las acciones acumuladas, no pueden afectar a las normas propias de competencia, ya que si el legislador hubiera querido alterar la competencia objetiva de los órganos jurisdiccionales por vía de acumulación, lo habría regulado en el art. 8 y siguientes.

Al haber regulado la cuantía de las acciones acumuladas en el 41, sólo puede interpretarse en el sentido que sólo cabrá acumulación entre acciones **cuyo co-**

¹⁷ Auto de 23-3-2010 y Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de junio de 2001, 6 de junio de 2002, 16 de octubre de 2002, 23 de julio de 2003, 17 de septiembre de 2003, 1 de octubre de 2003, 22 de octubre de 2003, 17 de diciembre de 2003, 23 de marzo de 2004, 12 de abril de 2004, 21 de abril de 2004, 4 de mayo de 2004, 25 de mayo de 2004, 1 de junio de 2004, 10 de junio de 2004, 15 de junio de 2004, 22 de junio de 2004, 13 de julio de 2004, 20 de julio de 2004, 14 de septiembre de 2004, 21 de septiembre de 2004, 23 de noviembre de 2004 y 19 de enero de 2005.

conocimiento individualizado corresponde al mismo órgano judicial; no pudiéndose otorgar la competencia a otro órgano por la vía de la acumulación de acciones.

El actor puede interponer recurso contencioso-administrativo contra cada una de las Reclamaciones de Deuda por separado,

o acumular todas o solo algunas. Debiendo analizarse cada Reclamación de Deuda, como acto administrativo individualizado; si ninguna de las Reclamaciones de Deuda acumuladas supera los 60.000 de principal, el conocimiento en todo caso corresponde al Juzgado de lo Contencioso, aunque la cuantía del procedimiento (suma de los actos cuya impugnación se acumula) sea superior a dicha cantidad.

CON MI MODESTA
EXPERIENCIA, ESTIMO QUE
SALVO EN EL PROCESO
PENAL, ...EL PROCEDIMIENTO
DONDE SE SALVAGUARDAN
MEJOR LOS DERECHOS DE
LAS PARTES ES EL TRAMITADO
POR ESCRITO

"Cualesquiera otras actuaciones administrativas no atribuidas expresamente a la competencia de otros órganos de este orden jurisdiccional."

Por ello para evitar controversias competenciales es necesario la clarificación máxima.

b) La segunda modificación afecta a la competencia territorial, a las reglas por las que se fija qué Juzgado o Tribunal será competente por razón del territorio.

El art. 14.1 establece una regla general: la competencia corresponde al órgano judicial que en su territorio tenga su sede el órgano administrativo que haya dictado el acto.

Junto a esta regla el apartado 2 contiene una excepción: podrá optar el demandante entre el órgano judicial donde tenga su sede el órgano administrativo, y el competente por razón del domicilio del administrado. Regla que supone una importante flexibilidad que facilita al administrado la interposición del recurso. Esta regla excepcional sólo era aplicable cuando el recurso se presenta contra actos administrativos en materia de personal, propiedades especiales y sanciones, y la reforma que estudiamos **añade una materia más: la responsabilidad patrimonial.**

3.3. LA PRÁCTICA DE LA PRUEBA

El artículo 3.tres de la Ley 37/2011, modifica parcialmente el art. 60 de la Ley 29/1998 con una finalidad totalmente ajustada al título de la Ley: la agilización procesal.

La Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa contempla dos procedimientos, uno que es el general y que denomina ORDINARIO, y otro especial por razón de materias y cuantía que es el ABREVIADO, la diferencia esencial entre ambos es que mientras el primero se tramita íntegramente por escrito (con la excepción de algunos trámites), el segundo es un Juicio Oral que se celebrará el día señalado.

Debido a lo anterior, el régimen de la práctica de la prueba es diferente en cada tipo de procedimiento, así en el ordinario la Ley 29/1998 aplica las normas de la Ley de Enjuiciamiento Civil, mientras que en el abreviado las pruebas deben de ser llevadas a juicio por la parte que las quiera practicar, y la documental se deberá de haber aportado junto al escrito de demanda, en caso del actor, pudiéndose aportar por la Administración demandada en el acto de juicio.¹⁸

3.2. COMPETENCIA

Sobre la competencia de los órganos judiciales de esta jurisdicción, contiene sólo dos normas:

a) La primera se hace reflejo de la realidad normativa según la cual las CCAA ya tienen competencias en materia de extranjería, por lo que modifica el art. 8.4 añadiendo a las competencias de los Juzgados, junto a las resoluciones dictadas en dicha materia del Estado de las que ya conocía.

Estas modificaciones son necesarias ya que ante una resolución cuya competencia no esté claramente definida en la Ley, se puede producir un peregrinaje entre los Juzgados y la Sala, al aplicar el Juzgado la cláusula residual contenida en el art. art. 10.1.m) Ley 29/1998, que atribuye a la Sala el conocimiento del

¹⁸ Esta cuestión no es pacífica en la práctica. Algunos Juzgados inadmiten la presentación de documentos por la Administración en el acto de Juicio, ya que entienden que la PRUEBA de la Administración es el expediente administrativo, donde deben de contenerse todos las pruebas tenidas en cuenta en

En el caso del procedimiento ordinario, la prueba exigía tres trámites:

1) La petición de recibimiento a prueba, señalando de forma ordenada los puntos de hecho sobre los que versará, solicitud que se realiza mediante otrosí digo en los escritos de contestación de demanda y de contestación a la demanda.

2) El segundo trámite en el que el Juzgado se pronuncia sobre la admisión del pleito a prueba, y en caso de recibirlo, debe de conceder a las partes un plazo de 15 días para proponer los medios concretos de prueba, mediante escrito presentado al efecto.

3) El último consiste en la práctica de las pruebas propuestas y admitidas por el Juzgado que deberán de practicarse en un plazo de treinta días.

Con la modificación aprobada SE SUPRIME el trámite de presentar un escrito proponiendo los medios de prueba en el plazo de quince días. Incluyéndolo en el trámite de solicitud del pleito a prueba en los escritos de demanda y contestación. Medida muy acertada, supone la reducción de un trámite con reducción de plazo al proceso (menos 15 días) y no produce ningún tipo de menoscabo de los derechos de las partes.

3.4. EL NUEVO PROCEDIMIENTO ABREVIADO

La jurisdicción contencioso-administrativa históricamente ha sido escrita. Tanto la Ley de 1956 como la normativa anterior, siempre contemplaba un proceso exento de vistas salvo casos excepcionales, siguiendo en ello a la civil, que hasta la reforma del año 2000 era predominantemente escrita, sólo existiendo vista oral en el recurso de apelación ante la Audiencia Provincial, pero desarrollándose casi en su integridad por escrito ante el Juzgado de Primera Instancia.

Congruente con su herencia, el proyecto de Ley de la Jurisdicción Con-

EN EL JUICIO SE PRACTICA
LA PRUEBA QUE DEBE SER
LLEVADA POR LAS PARTES,
Y TERMINA CON UNAS
CONCLUSIONES EN LAS
QUE LAS PARTES HACEN
UN RESUMEN DE LA PRUEBA
PRACTICADA

tencioso-Administrativa de 1998, carecía de juicio oral, y en esas condiciones fue aprobado por el Consejo de Ministros y remitido a las Cortes Generales. Fue en el Congreso donde se dio uno de esos cambios bastante frecuentes en los que buscando apoyos de un grupo u otro, se llega a una enmienda pactada. En este caso fue el grupo parlamentario de Convergencia el que exigió para su voto favorable la creación de un procedimiento especial, el ABREVIADO que como característica principal sería la celebración de un juicio oral.

Con mi modesta experiencia, estimo que salvo en el proceso penal; donde es esencial el juicio oral en el que se practican todas las pruebas delante del Juez o Tribunal, declaran los acusados, y el juzgador puede comprobar con sus propios ojos todos los matices de los declarantes, muchos de ellos que pueden convencer de su inocencia o culpabilidad; el procedimiento donde se salvaguardan mejor los derechos de las partes es el tramitado por escrito. Hasta hace muy poco no existían los sistemas de grabación en video de juicio, con lo que lo alegado y argumentado en él se reducía a las notas que pudiese tomar el Juez, y a el acta levantada por el Secretario Judicial. Con bastante frecuencia me he encontrado en situaciones en las que tras alegar excepciones procesales (que forzosamente deben de constar en acta) y extensos y numerosos argumentos, al darme traslado del acta solo aparecía recogida la frase "el demandado se opone a la demanda". Defecto del acta que si no era impugnada en ese momento haría muy difícil un ulterior recurso. Las palabras se las lleva el viento, y en una pequeña ventisca podía acabar una extensa y dura defensa de la Entidad.

Por ello nos llevamos una sorpresa, desagradable, cuando tuvimos conocimiento de la enmienda introducida en el Congreso. Deseamos una supresión en el Senado o a la vuelta para la votación en el Congreso, pero la necesidad de apoyo político fue más fuerte y finalmente se introdujo el procedimiento abreviado, el primer proceso oral de la historia de la jurisdicción.

La idea de la que partieron los proponentes de la enmienda era del consagrado proceso laboral, funcionando bien en lo social, también lo debería hacer en lo contencioso-administrativo. Los elementos esenciales eran por un lado que solo se aplicaría a los procesos de pequeña cuantía, inicialmente que no excediesen de 500.000 Ptas., y otros por razón de la materia, como es el caso de todos los pleitos en materia de personal

el proceso administrativo para dictar la resolución inicial así como la desestimación del recurso administrativo; pudiendo considerarse la aportación de nuevos documentos la alteración del expediente administrativo a favor de la Administración.

al servicio de las Administraciones Públicas, y su desarrollo íntegro en el acto de juicio oral. El primer problema surgió con la necesidad del expediente administrativo para poder interponer la demanda, como siempre había sido y se recogía en el procedimiento ordinario. La solución fue que no habría escrito de interposición, como en el proceso anterior o en el ordinario, sino que debía de iniciarse mediante demanda, con ella se aperturaba el procedimiento y se requería a la Administración para que remitiese el expediente administrativo al menos quince días antes del juicio.

Una vez recibido por el Juzgado, comunicaba a la demandante su recepción para que pudiese estudiarlo con anterioridad al juicio.

Dado que el demandante había tenido que interponer la demanda sin tener a la vista el expediente, la Ley permite que se puedan modificar los argumentos y peticiones de la demanda a la vista del expediente, modificación que se realizará en juicio.

Además y para dar más facilidad al demandante, el Juez si detecta en el acto recurrido algún vicio diferente a los alegados en la demanda, lo pone en conocimiento de las partes "sorpresivamente" en acto de juicio y pregunta a la demandante si alega el defecto por él detectado, que por razones obvias hace suyo el actor.

En el juicio se practica la prueba que debe ser llevada por las partes, y termina con unas conclusiones en las que las partes hacen un resumen de la prueba practicada.

Tras ponerse en funcionamiento la nueva Ley, los procedimientos ordinarios daban inicialmente lo buscado, justicia rápida, puesto que además de celebrarse con prontitud, contra la sentencia no cabía recurso por razón de la cuantía, consiguiéndose lo inimaginable, pasar de los 4 años anteriores para obtener una sentencia, a los meses en que se obtenían en estos procedimientos.

Pero lo que era satisfacción con la agilidad conseguida inicialmente, fue desapareciendo con el tiempo. Los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo no tramitaban sólo procedimiento abreviados (como sí es el caso de los Juzgados de lo Social), sino que también tramitaban procedimientos ordinarios (por escrito), solicitudes de entrada en domicilios por la Administración, etc., numerosas tareas que normalmente le impedían dedicar más de un día a la celebración de

HAY QUE DESTACAR
EL AUMENTO DE LA
LITIGIOSIDAD ANTE
EL EFECTO LLAMADA
PROVOCADO POR EL
NUEVO PROCEDIMIENTO
PRESUNTAMENTE ÁGIL,
Y POR LA IMPORTANTE
TRASFERENCIA DE
COMPETENCIAS DE OTRAS
JURISDICCIONES COMO LA
SOCIAL A LA CONTENCIOSO-
ADMINISTRATIVA

juicios. Con ello se fueron alargando los señalamientos, llegando a señalar el juicio oral a cuatro años vista. Se produjo la paradoja de que los procedimientos ordinarios por escrito se resolvían con anterioridad a los abreviados que tenían que esperar su hueco para poder ser celebrados. Las causas son variadas, aunque hay que destacar el aumento de la litigiosidad ante el efecto llamado

provocado por el nuevo procedimiento presuntamente ágil, y por otro la importante transferencia de competencias de otras jurisdicciones como la social a la contencioso-administrativa.

A pesar de estos problemas el legislador siguió apostando por el procedimiento abreviado, procediendo a aumentar los asuntos a tramitar mediante el aumento de la cuantía hasta la que procedía el abreviado, así se aumentó de 500.000 Ptas. a 13.000 ¹⁹.

Esta es una de las novedades de la Ley 37/2011, se vuelve a aumentar el ámbito por cuantía del procedimiento abreviado pasando de no superior a 13.000 a cuantía no superior a 30.000 ²⁰.

Al aumentar la cuantía en más del doble, se incrementaron por igual el número de procedimientos a los que hay que señalar fecha para juicio. Que si bien se reducen del número de procedimientos ordinarios lo que teóricamente permitirá al juzgador tener más tiempo para celebrar; supone un aumento del problema antes descrito. Por tanto medida de dudoso efecto mejora.

Curiosamente en la práctica forense, se atenúan los posibles efectos perversos de la oralidad, mediante el uso generalizado de las llamadas notas o minutas. Consisten en llevar a juicio las alegaciones que se realizarán por escrito, en nota firmada y con copia para las

¹⁹ Disposición final 2.2 RCL 2006\2087 de Ley Orgánica 7/2006, de 21 noviembre.

²⁰ Art. 3. cuatro de la Ley 37/2011

demás partes. La misma se une a los autos y forma parte del procedimiento. Obviamente la minuta no exime de realizar las alegaciones en juicio íntegras, pero sí permite, especialmente al Juez un mejor estudio de las alegaciones de las partes antes de dictar sentencia.

Debido a los problemas antes imputados al proceso abreviado, especialmente la necesidad de vista, la Ley 27/2011, crea una especialidad dentro del procedimiento abreviado, de gran trascendencia e importancia: el **PROCEDIMIENTO ABREVIADO SIN VISTA**.

El artículo 3.Cuarto introduce el llamado “abreviado sin vista”, que tal como hemos estudiado es una contradicción en sí mismo, ya que si no tiene juicio en realidad estamos ante un ordinario, aunque también es cierto que es un abreviado por su cuantía (no más de 30.000) y las normas que se le aplica a salvo de la vista.

Sin duda es la novedad más importante de la Ley para esta jurisdicción, dotando de un proceso que a priori puede dar muy buenos resultados en cuanto a celeridad en su tramitación.

Los requisitos para su aplicación son los siguientes:

1) Debe de ser un procedimiento con cuantía no superior a 30.000 , o bien recaer sobre las materias competencia de este procedimiento.

2) El actor inicia el procedimiento con demanda, en la que debe de solicitar expresamente que se resuelva SIN NECESIDAD DE PRUEBA NI DE VISTA.

3) El demandado puede oponerse a esa tramitación. No exige motivos la Ley, basta que en los primeros diez días del plazo que se le concede para contestar de veinte, solicitar la celebración de vista.

4) En caso de que la Administración esté conforme con el procedimiento, debe de contestar la demanda en el plazo de veinte días.

5) Para hacer viable la resolución del

proceso, obliga a la Administración a que presente la contestación a la demanda acompañada del EXPE-DIENTE ADMINISTRATIVO, si no lo adjunta se inadmitirá la contestación.

6) Contestada la demanda, el Secretario tiene el pleito por terminado y pendiente de sentencia.

COMENTARIOS:

● Destacar la posibilidad que tiene la Administración de evitar el uso de este proceso. Cabe tanto un abuso pidiendo siempre la vista. O un uso racional, de forma que se pida la vista siempre que la defensa de la Administración entienda que se produce una mayor protección de los intereses de nuestra representada.

Si se pide la vista siempre, medida que sin duda y objetivamente protegería mejor los intereses de la Seguridad Social, podría recabarse el expediente con mayor tranquilidad, tendríamos mayor plazo para estudiar el expediente antes de la vista, etc. Dicha petición sistemática podría considerarse impeditiva de la voluntad del legislador de existir este tipo de procedimiento.

● Resaltar el verdadero esfuerzo que realiza la administración, dado que al tener un plazo único de veinte días para contestar y aportar el expediente administrativo, nos encontramos con que el plazo de veinte días se reduce en función a la celeridad con que la Administración pueda proporcionar el expediente a su representante. Lo que a veces puede producir una verdadera indefensión.

● Otra laguna que se presenta en la regulación del proceso, es la exigencia de no práctica de prueba.

Técnicamente la documental es una prueba, no hay duda, pero con bastante frecuencia los órganos judiciales no abren la fase probatoria si la prueba se limita a aportar los documentos unidos a la demanda y contestación. Si aplicamos esta interpretación, podrían celebrarse con la aportación de los documentos. Aunque la otra parte, en uso de su derecho de defensa de sus intereses lo más probable es que solicite la inadmisión por ser contrario a la literalidad de la Ley.

● A modo de ejemplo puedo decir que me ha correspondido la defensa de la Seguridad Social en un procedimiento de este tipo, y en tres meses se ha dictado sentencia, por cierto condenatoria a la Seguridad Social.

● Finalmente decir que el tiempo, la práctica y el uso que se le dé por las partes, logran el éxito o el fracaso de esta nueva posibilidad procesal, que sin duda busca la agilización tal como se denomina la Ley.

EL ARTÍCULO 3.CUARTO
INTRODUCE EL LLAMADO
“ABREVIADO SIN VISTA”, QUE
...ES UNA CONTRADICCIÓN
EN SÍ MISMO, ...AUNQUE
TAMBIÉN ES CIERTO QUE
ES UN ABREVIADO POR
SU CUANTÍA (NO MÁS DE
30.000) Y LAS NORMAS
QUE SE LE APLICAN

3.5. RECURSOS Y EJECUCIÓN

Las novedades acerca de recurso se contienen en el artículo 3 apartados 5 a 9.

En relación al recurso básico en esta jurisdicción que es el de **apelación**, recurso con plena facultad revisoria por el órgano superior. Además de determinadas materias o supuestos en los que cabe siempre, residualmente se aplica el criterio de la cuantía. En su redacción original solo procedía si la cuantía del proceso superaba los tres millones de pesetas. Posteriormente se modificó convirtiéndola a euros, superior a dieciocho mil euros. Y con esta modificación se eleva de manera importante, siguiendo la senda de reducir el número de recursos: solo cabrá si la cuantía es superior a 30.000 , lo que limita de manera importante las posibilidades de recurrir al casi duplicar la cuantía necesaria.

En este momento recordaremos que los art. 41 y 42 de la Ley 29/1998 de la Jurisdicción, al establecer las normas para determinar la cuantía del procedimiento, establece que se estará exclusivamente al principal del acto administrativo, SIN INCLUIR RECARGOS E INTERESES, esta precisión es importante ya que en los actos recaudatorios de la Seguridad Social normalmente contienen dichos conceptos.

Lo anterior tiene una excepción lógica: aquellos casos en los que el objeto del recurso sea precisamente la procedencia de recargos y/o intereses en el acto impugnado.

Entrando en los recursos extraordinarios, aquellos en los que se admiten de manera excepcional y con motivos tasados, comenzaremos con el recurso de casación ordinario. La norma contenida en la Ley 32/2011, vuelve a ser restrictiva por la vía de aumentar la cuantía a superar para poder interponerlo, en la redacción inicial exigía una cuantía superior a veinticinco millones de pesetas; posteriormente fue modificada la Ley para pasar la cantidad a euros, cuantía superior a ciento cincuenta mil euros, y con la nueva Ley se multiplica por cuatro la cuantía mínima, pasando de ser superior a 150.000 , A SER SUPERIOR A 600.000 .

Cuantía muy alta que reducirá enormemente el número de recursos de casación.

Por último nos queda el recurso de casación para la unificación de doctrina, que como su nombre describe, busca la coordinación de la doctrina creada por los distintos Tribunales Superiores de Justicia; así podrá interponerse cuando otro Tribunal Superior de Justicia

o el propio Tribunal Supremo se hayan pronunciado de manera diferente ante supuestos de hecho y derecho iguales. Una vez comprobado por el Tribunal Supremo que concurren en ambas sentencias (la recurrida y la de contraste) la identidad necesaria, determinará y fijará la Doctrina correcta.

Dada la necesidad de este tipo de recurso para evitar la existencia de sentencias diferentes ante casos iguales por razón del territorio, desde el inicio se fijó una cuantía baja, mas de tres millones de Ptas. y después 18.000 , la misma que para la apelación, que ahora ha sido aumentada de la misma manera, por tanto superior a treinta mil euros.

Terminamos la referencia a los recursos recordando la doctrina creada por el Tribunal Supremo en los autos de inadmisión de los recursos de casación ordinaria o de unificación de doctrina; en materia de Seguridad Social cuando se trata de actos recaudatorios, se determina la cuantía por periodo liquidado, luego mes a mes, y sólo cabrá la casación si en alguna mensualidad la deuda discutida supera los 600.000 , o los 30.000, y solo respecto de las mensualidades que lo logren, siendo firmes e inatacables las demás.

Esta doctrina hace en la práctica imposible el recurso de casación ordinario, y difícil el de casación para la unificación de Doctrina en materia de Seguridad Social recaudatoria.

En materia de ejecución de sentencia introduce una serie de modificaciones menores:

Cuando la sentencia sea firme, será el Secretario (antes era el órgano judicial) el que en los diez días siguientes a la sentencia comunicará a la Administración autora del acto, certificación de la resolución firme para que proceda a su ejecución. Otra novedad consiste en que la anterior redacción impedía que el administrado solicitase al órgano judicial la ejecución de la sentencia hasta que hubiesen transcurrido dos meses desde la notificación de la sentencia. Tras comprobarse que el plazo es insuficiente para que la administración ejecute en muchos casos la resolución judicial, la reforma lo amplía a tres meses.

EL NÚMERO DE CONDENAS
EN COSTAS A LA SEGURIDAD
SOCIAL ES NOTABLEMENTE
INFERIOR A LAS CONDENAS
EN COSTAS FAVORABLES

Y por ultimo una nueva redacción al art. 135 que regula la adopción de medidas cautelares urgentes "inaudita parte", sin escuchar a la administración afectada.

3.6. LA GRAN NOVEDAD: LA IMPOSICIÓN DE COSTAS

Desde la antigüedad en nuestro Derecho se ha utilizado la figura jurídica de la imposición de costas como una institución para evitar el ejercicio infundado de acciones, y la advertencia legal al que piensa ejercerlas de que cabe su imposición con lo que no solo tendrá que abonar sus propios costes en el proceso sino que también deberá de abonar el de la otra parte,

Tradicionalmente ha sido en la jurisdicción civil donde ha regido en todas sus instancias el llamado criterio del vencimiento: aquella parte cuyas pretensiones sean totalmente desestimadas, deberán de pagar sus costas procesales, las comunes y las de la otra parte. En el caso de que la desestimación sea parcial, cada parte pagará sus costas y las comunes a mitad. Así lo establece el art. 394 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.²¹

El concepto de costas procesales incluyen todos los gastos que de acuerdo con las leyes, genere la interposición de la demanda o bien la defensa de la demanda contra ella interpuesta. Así dependiendo del tipo de procedimiento, lo más frecuente es que sea necesaria la defensa mediante abogado en ejercicio y la representación mediante procurador; otros gastos pueden ser los peritos utilizados, o el importe de publicar un anuncio en un periódico o diario oficial. La Ley de enjuiciamiento Civil recoge en su art. 241 los gastos que se engloban en este concepto²². Re-

cordando que dicha Ley constituye la norma supletoria de todas las demás normas procesales supletorias; en este caso en defecto de resolución expresa en la Ley 29/1998 de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, se aplicará supletoriamente lo previsto en la Ley 1/2000 de Enjuiciamiento Civil²³.

En la jurisdicción social, la primera instancia es gratuita por lo que no cabe condena en costas; pero la ejecución y el recurso tampoco, por lo que en esas fases sí podrán imponerse los costas.

En la jurisdicción penal, la condena en costas va unida a la condena del acusado y es parte integrante de la misma, solo incluyendo las costas de la acusación particular cuando ha existido una verdadera actividad procesal independiente de la del Ministerio Fiscal.

En la jurisdicción contencioso administrativa, en la regulación anterior a la actual, Ley de 1956, el criterio era el de la temeridad o mala fe, por lo que sólo cuando el juez o tribunal apreciase la existencia de alguna de esas circunstancias, bien en el ejercicio de la acción por el administrado, o en la resolución de la administración impugnada, podría imponer excepcionalmente las costas, razonándolo expresamente en la sentencia.

La Ley de 1998, mantuvo el sistema de imposición excepcional en la primera instancia, solo temeridad o mala fe, pero en vía de recurso impuso el criterio de que en caso de desestimación, el recurrente sería

²¹ Artículo 394. Ley de Enjuiciamiento Civil. Condena en las costas de la primera instancia

1. En los procesos declarativos, las costas de la primera instancia se impondrán a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que el tribunal aprecie, y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho.

²² Artículo 241. Ley de Enjuiciamiento Civil. Pago de las costas y gastos del proceso

1. Salvo lo dispuesto en la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita, cada parte pagará los gastos y costas del proceso causados a su instancia a medida que se vayan produciendo.

Se considerarán gastos del proceso aquellos desembolsos que tengan su origen directo e inmediato en la existencia de dicho proceso, y costas la parte de aquellos que se refieran al pago de los siguientes conceptos:

1º Honorarios de la defensa y de la representación técnica cuando sean preceptivas.

2º Inserción de anuncios o edictos que de forma obligada deban publicarse en el curso del proceso.

3º Depósitos necesarios para la presentación de recursos.

4º Derechos de peritos y demás abonos que tengan que realizarse a personas que hayan intervenido en el proceso.

5º Copias, certificaciones, notas, testimonios y documentos análogos que hayan de solicitarse conforme a la Ley, salvo los que se reclamen por el tribunal a registros y protocolos públicos, que serán gratuitos.

6º Derechos arancelarios que deban abonarse como consecuencia de actuaciones necesarias para el desarrollo del proceso.

7.º La tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional, cuando ésta sea preceptiva.

²³ Disposición Final Primera Ley 29/1998 "En lo no previsto por esta Ley, regirá como supletoria la de Enjuiciamiento Civil."

condenado en costas, nunca el recurrido que veía ahora modificar la sentencia en contra. Era un claro freno a la interposición del recurso.

Siguiendo la finalidad legal de agilizar el procedimiento, si bien en este caso por la vía de evitar la interposición de recursos contencioso administrativos encareciendo potencialmente, se ha impuesto en la primera instancia el criterio del vencimiento civil: aquella parte cuyas pretensiones sean totalmente desestimadas deberá de abonar las costas procesales de la otra parte así como los gastos comunes.

Al igual que en la jurisdicción civil se impone una excepción: cuando el caso presentaba serias dudas de hecho o derecho y el juzgador así lo razone en la sentencia.

Ningún sector doctrinal duda de la eficacia inmediata de la “amenaza” de las costas, tanto el administrado lo pensará antes de ejercitar la acción judicial como la Administración deberá tenerlo en cuenta antes de dictar una resolución de dudosa legalidad, y por último el Letrado de la Administración de la Seguridad Social podrá evitar la condena en costas en un proceso ya iniciado utilizando la facultad que desde antiguo la jurisdicción contencioso-administrativa concede al defensor de la Administración: el art. 54.2 de la Ley 29/1998, en este caso el Letrado de la Administración de la Seguridad Social si estima no ajustada a Derecho la resolución impugnada, puede pedir al órgano judicial la suspensión del plazo de contestación durante veinte días para trasladar su parecer a la Administración recurrida, y darle una última oportunidad de revisar su acto, y por tanto también de evitar la condena en costas.

En cuanto a la trascendencia real de la amenaza, en primer lugar aclara que a diferencia de los procuradores que perciben un arancel aprobado mediante Real Decreto, por lo que ante igual asunto, todo procurador debe de cobrar la misma cantidad. En el caso de los honorarios de los abogados, no existe una norma que establezca una cantidad fija, sino que sólo hay las normas que aprueba cada colegio de abogados, como mínimo uno por provincia, y que además son solo orientadoras y no vinculantes, pudiendo solicitarse una minuta mayor o menor en función de la actividad real

realizada por el abogado en el proceso concreto. No obstante la práctica normal es aplicar la cantidad mínima fijada en las normas orientadoras del colegio de abogados existente en el ámbito territorial del órgano judicial donde se dicta la resolución; y a pesar de existir condena en costas, el vencedor del proceso pedirá a la parte condenada los honorarios mínimos previstos, y si pactó unos mayores con su abogado, deberá el vencedor abonar la diferencia pactando, no sufriendo la el condenado.

Si acudimos a los datos proporcionados por las distintas Memorias de la Dirección del Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social, el número de condenas en costas, importe de las mismas, el número de costas a favor, el importe y el porcentaje de resoluciones favorables, son los reflejados en la tabla a pié de página²⁴.

Como se puede observar a simple vista, el número de condenas en costas a la Seguridad Social es notablemente inferior a las condenas en costas favorables, e igualmente el importe de las costas pagadas por la Seguridad Social es muy inferior al recibido, resultando un saldo muy favorable.

Sin embargo estas cantidades variarán de manera muy importante con la introducción del criterio del vencimiento en la imposición de las costas en primera instancia. Recordar que durante el año 2010 existieron cerca de 5.000 procedimientos ante la jurisdicción contencioso-administrativa, de los que aproximadamente 4000 son procesos en primera instancia en la que prácticamente no existían condenas en costas y ahora existirán. POR LO QUE LAS CERCA DE 300 CONDENAS EN COSTAS A FAVOR O EN CONTRA durante el año 2010, pasarán a unas 4.300 condenas en costas una vez que sea de plena aplicación la Ley que se producirá cuando todos los procesos se hayan iniciado tras su entrada en vigor el 1-11-2011 tal como establece su disposición final tercera.

Estos datos debemos de ponerlos en conexión con la media de sentencias a favor que obtiene la Seguridad Social; siendo esta de alrededor de un 73 %, estaríamos hablando de un numero de condenas en costas en contra de alrededor de 3.139, y unas 1.161 condenas en costas a favor. Cifras que aunque aparen-

AÑO	CONDENAS A FAVOR	IMPORTE	CONDENAS EN CONTRA	IMPORTE
2008	755	1.372.608,94	127	556.094,94
2009	537	705.872,74	119	382.183,40
2010	207	576.538,93	75	219.382,92

²⁴ Memorias de la Dirección del Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social.

temente son muy favorables, hay que matizarlas ya que puede que aunque el número de condenas en contra sea muy inferior, estas pueden recaer sobre asuntos con una cuantía mayor, resultando finalmente unas cantidades que la Seguridad Social pagará en concepto de costas similares a las que pueda recibir; supuesto posible aunque con baja probabilidad de que ocurra.

Recordemos que los actos de la Seguridad Social cuya revisión conoce esta jurisdicción son mayoritariamente recaudatorios, y que además en las cuestiones donde se obtienen un mayor número de estimación de la demanda, luego futuras condenas en costas, son supuestos de derivación de responsabilidad solidaria, como es el caso de derivación a los administradores por haber concurrido alguna causa de disolución social (por ejemplo que por pérdidas el patrimonio neto quede reducido por debajo de la mitad del capital social) y no cumpla con su obligación legal de convocar el consejo de administración para acordar la disolución de la sociedad, por lo que nace su responsabilidad solidaria respecto a las deudas generadas con posterioridad.

En estos casos se produce normalmente la concurrencia de dos circunstancias, por un lado la importante cuantía del procedimiento al reclamar las cuotas de un periodo extenso, y por otro la dudosa corrección de la aplicación al caso concreto de la derivación (en algunas ocasiones), o las posturas contrarias o restrictivas de algunos órganos judiciales. Pudiendo producir que unas pocas condenas en este tipo de asuntos, eclipsen

NO CABE DUDA QUE EL
LEGISLADOR HA CUMPLIDO
SOBRADAMENTE EL FIN
PERSEGUIDO CON ESTA
NORMA: LA SEGURIDAD
SOCIAL DEBERÁ DE REVISAR
SUS RESOLUCIONES
...Y EL ADMINISTRADO
REDUCIRÁ LOS RECURSOS
CONTENCIOSO-
ADMINISTRATIVOS A
IMPONER ...CON AMBOS
EFECTOS SE PRODUCIRÁ
UN LOGRO IMPORTANTE:
LA MEJORA DE ESTA
JURISDICCIÓN

por su cuantía en costas, la mayoritaria condena de costas a favor de la Seguridad Social.

No cabe duda que el Legislador ha cumplido sobradamente el fin perseguido con esta norma: la Seguridad Social deberá de revisar sus resoluciones evitando aplicar tesis arriesgadas, sobre todo en asuntos de cuantías importantes, dado las costas que podría tener que pagar en caso de estimación de la demanda.

Y el administrado, sin duda, reducirá los recursos contencioso-administrativos a imponer, dado el riesgo de tener que abo-

nar las costas a la administración. Con ambos efectos sin duda se producirá un logro importante; la mejora de esta jurisdicción. ●

PROTECCIÓN DEL CUIDADOR NO PROFESIONAL DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA

M^a JOSÉ JAVALOYES LÓPEZ

Técnico de la Administración de la Seguridad Social

M^a JESÚS ESTEBAN BAOS

Técnico de la Administración de la Seguridad Social

48

Introducción

La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía personal y Atención a las personas en situación de Dependencia contempla, entre las prestaciones susceptibles de ser reconocidas a la persona que sea valorada en situación de dependencia, la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales.

La razón de incluir esta prestación en el sistema de protección responde al principio recogido en el artículo 3 i) del texto legal, según el cual, debe posibilitarse la permanencia de las personas en situación de dependencia, siempre que sea posible, en el entorno en que desarrollan su vida.

Para acceder a esta prestación, que es de carácter excepcional, es necesario que la persona valorada en situación de dependencia sea atendida mediante cuidados no profesionales, que se entienden como la atención prestada a la persona en situación de dependencia en su domicilio, por personas de la familia o de su entorno, no vinculadas a un servicio de atención profesionalizada (artículo 2.5 de la ley).

A efectos de la Seguridad Social, el cuidador no profesional, es aquella persona que presta la atención a la persona en situación de dependencia en el domicilio de aquella, sin que exista ningún vínculo laboral o mercantil, siempre que se cumplan los requisitos previstos en la norma estatal y sea designado como tal en el Programa Individual de Atención (en adelante PIA) por la administración competente, que se incorpora al régimen de protección de la Seguridad Social, a consecuencia de los cuidados que presta.

1. La prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales

1.1. Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD)

El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (en adelante SAAD) garantiza las condiciones básicas y el contenido común a que se refiere la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Au-

tonomía personal y Atención a las personas en situación de Dependencia. En el artículo 7 se establece que la protección de la situación de dependencia por parte del Sistema se prestará en 3 niveles: el nivel mínimo, el nivel acordado y el nivel adicional.

- La financiación del nivel mínimo corre a cuenta de la Administración General del Estado (en adelante AGE), que transfiere fondos a las Comunidades Autónomas (en adelante CCAA) en función del número de beneficiarios con derecho a prestación.
- Respecto del nivel acordado, ahora suspendido, los convenios de colaboración entre la AGE y las CCAA estipulan la financiación que corresponde a cada administración para este nivel de protección.
- El nivel adicional es exclusivamente a cargo de las CCAA.

El mecanismo de financiación del Sistema de protección, al margen de la participación del beneficiario en el coste de los servicios, se basa en lo siguiente:

1. Si la Comunidad Autónoma reconoce en el PIA una de las prestaciones previstas en la ley, conforme a las disposiciones contenidas en la misma y en las normas de desarrollo estatales, el Imerso transfiere una cantidad por nivel mínimo de protección a la Comunidad.
2. Mediante el nivel acordado se suplementa esa aportación del Estado y se determina la aportación de la Comunidad Autónoma, que siempre debe ser igual o superior a la suma de lo aportado por la AGE en concepto de mínimo y acordado.
3. En el ámbito del nivel adicional de protección, las CCAA han venido reconociendo niveles de protección más intensos (cuantías superiores al importe de las prestaciones económicas previstas en el Real Decreto anual del Gobierno) o también prestaciones no recogidas en la ley o reconocidas con condiciones diferentes a las previstas en las normas estatales de desarrollo (atención residencial para dependientes Grado I).

En el primer supuesto de este nivel adicional, dado que se reconocen prestaciones previstas en la ley conforme a las normas estatales de desarrollo, pero mejoradas, se abona el nivel mínimo de protección por la AGE. Respecto las prestaciones no

EL ÚNICO BENEFICIO DEL CUIDADOR CONSISTE EN SU INCORPORACIÓN AL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

recogidas en la ley o las reconocidas sin considerar los requisitos previstos en la ley y las normas estatales de desarrollo no cabría financiación estatal.

La prestación económica para cuida-

dos en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales se integra en la Red de Servicios Sociales de las respectivas CCAA, como el resto de las prestaciones económicas y servicios incluidos en el catálogo de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre.

Se trata de una prestación económica de carácter social, no contributiva, reconocida excepcionalmente a la persona en situación de dependencia, que es la persona titular del derecho, para ser atendida por cuidadores profesionales, en su domicilio, cuando se den las condiciones de convivencia y habitabilidad adecuadas, siempre que, tanto la persona en situación de dependencia como la persona cuidadora no profesional, ya sea familiar o del entorno, cumplan los requisitos exigidos legalmente, tal como se determina en la normativa estatal: Ley 39/2006, de 14 de diciembre y 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 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

El denominado Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, ahora Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, (en adelante el CT) en el ámbito de su competencia, determinó, mediante acuerdo de 9 de mayo de 2007, que esta prestación está destinada a contribuir a la cobertura de los gastos derivados de la atención prestada por el cuidador no profesional. No obstante, esta prestación económica no tiene vinculación finalista de ningún tipo, la persona beneficiaria puede disponer del importe reconocido de la manera que considere más conveniente¹ y en ningún caso puede considerarse como retribución, contraprestación o compensación al cuidador informal no profesional; si bien es cierto que no se exige acreditar en que se ha empleado su importe.

¹La Orden FAM/644/2012, de 30 de julio, por la que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Castilla y León, el cálculo de la capacidad económica y las medidas de apoyo a las personas cuidadoras no profesionales en su artículo 12.1, establece que la

El único beneficio del cuidador consiste en su incorporación al sistema de protección de la Seguridad Social, en un primer momento, de manera obligatoria a cargo del Imsero, y actualmente, tras la reforma llevada a cabo recientemente, voluntariamente a su costa.

Hay que distinguir esta prestación económica de otras similares, que en el nivel adicional de protección pueden reconocer las CCAA. Vale como ejemplo las disposiciones de las tres Diputaciones Forales Vascas², que han establecido dentro de su nivel adicional, con motivo de la modificación del calendario de aplicación progresiva de la ley respecto a la incorporación del Grado I al SAAD, el reconocimiento de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales para este colectivo, al margen de lo previsto, con carácter general, en la norma estatal.

Es también destacable, la normativa de la Comunidad Foral Navarra, que mediante el Decreto Foral 69/2008, de 17 de junio, por el que se aprueba la cartera de Servicios Sociales de ámbito (Anexo , B, punto 24) regula las denominadas "Ayudas económicas para la permanencia en el domicilio de las personas dependientes y apoyo a las personas cuidadoras de éstas." Las ayudas tienen dos modalidades:

- 1) Ayuda económica para contratación de un servicio: contratación por un mínimo de 80 horas mensuales de una **persona o empresa de servicios**.

Inicialmente, en el artículo 7, apartado c) de la derogada Orden Foral 211/2009, de 1 de julio, por la que se regulan las ayudas económicas para la permanencia y apoyo en el domicilio de las personas dependientes y apoyo a las personas cuidadoras de éstas, se establecía que: *"En el caso de ayuda económica para contratación de un servicio, la persona beneficiaria o su representante legal deberá presentar, en el plazo de un mes desde la notificación de la resolución de concesión de la ayuda económica, contrato laboral y alta en la seguridad social del trabajador contratado o, en su caso, contrato con la entidad prestadora de servicios. Igualmente, en el mismo plazo, presentará dicha documentación cuando se produzca la modificación del contrato o nueva contratación"*.

- 2) Ayuda económica para cuidados en el entorno familiar: cuidados prestados por sus familiares o personas de su entorno.

En este supuesto la norma de Navarra indica que han de cumplirse los requisitos señalados en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre.

La Orden Foral 247/2011, de 23 de diciembre, de la Consejera de Política Social, Igualdad, Deporte y Juventud, por la que se regulan las ayudas económicas para la permanencia en el domicilio de las personas dependientes y apoyo a las personas cuidadoras de éstas, derogó la orden foral 211/2009, de 1 de julio, y la actual redacción no hace referencia alguna al primer tipo de ayudas, no contemplando regulación alguna

prestación económica para cuidados en el entorno familiar consiste en una cuantía económica de periodicidad mensual cuya finalidad es la de contribuir a la cobertura de gastos, tales como la adquisición de productos necesarios para el cuidado, productos y servicios de apoyo necesarios para la atención personal, mejora de la accesibilidad etc., derivados de la atención prestada en su domicilio a quien se encuentra en situación de dependencia por persona de su familia o de su entorno que no estén vinculadas entre sí por un servicio de atención profesionalizada.

²En la Diputación Foral de Álava, mediante el Decreto Foral 18/2012, del Consejo de Diputados de 13 de marzo, que modifica para el año 2012 el Decreto Foral 20/2011, de 22 de marzo, sobre normativa reguladora de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar a las personas con dependencia Grado I (Dependencia Moderada), Nivel 2, se establece un nivel adicional de protección para las personas con una dependencia Grado I, Nivel 2, a las que se reconozca la prestación económica para Cuidados en el Entorno Familiar entre el 1 de enero y 31 de diciembre de 2012. Asimismo, exime temporalmente, durante el ejercicio 2012, a quien tenga la condición de cuidadora, de reunir y acreditar las condiciones de afiliación, alta y cotización a la Seguridad Social en la forma establecida por el Real Decreto 615/2007 de 11 de mayo, así como de comunicar cuantas incidencias se produzcan relacionadas con el cumplimiento de esta obligación (artículo 3.6 de la normativa reguladora de la Prestación Económica para Cuidados en el Entorno Familiar a las personas con una dependencia Grado I (dependencia moderada), Nivel 2, establecida en el Decreto Foral 20/2011, en relación con los artículos 14.4 y 15 del Decreto Foral 40/2010).

En sentido similar se pronuncian el Decreto Foral 11/2012, de 27 de marzo, de Guipúzcoa, de modificación del Decreto Foral 25/2009, de 21 de julio, por el que se regulan las prestaciones económicas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia y el Decreto Foral de la Diputación Foral de Bizkaia 63/2012, de 3 de abril, por el que se regula para el año 2012, el tercer nivel adicional de protección para las personas dependientes en grado I nivel 2, en relación a la prestación para cuidados en el entorno familiar, regulada en el Decreto Foral 179/2011, de 29 de noviembre.

respecto a la Ayuda económica para contratación de un servicio (persona o empresa de servicios.) Ahora bien, en 2011 en el ámbito del régimen de subvenciones, se apoyó esta atención a través de la Orden Foral 130/2011, de 20 de abril, de la Consejera de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, por la que se convocan ayudas para personas que residan en la Comunidad Foral de Navarra que contraten a personas para trabajar en el servicio doméstico y/o en el acompañamiento de menores, mayores o dependientes moderados, con el fin de facilitar la conciliación de la vida familiar, profesional y personal de las familias contratantes e incrementar el empleo en el sector de servicios de proximidad³.

ELEMENTOS QUE DEFINEN
LOS CUIDADOS NO
PROFESIONALES:

- DEBEN SER PRESTADOS EN EL DOMICILIO
- EL CUIDADOR DEBE SER UNA PERSONA, FAMILIAR O DEL ENTORNO, NO PROFESIONAL
- LOS CUIDADOS... NO SE DESARROLLAN EN AMBIENTE LABORAL NI MEDIANTE RELACIÓN MERCANTIL

1.2. Los cuidados no profesionales

El apartado 5 del artículo 2 de la ley 39/2006, de 14 de diciembre, define los cuidados no profesionales como la atención prestada a personas en situación de dependencia en su domicilio, por personas de la familia o de su entorno, no vinculadas a un servicio de atención profesionalizada.

En virtud de ello, los elementos que definen los cuidados profesionales son los siguientes:

- 1) Los cuidados prestados a la persona en situación de dependencia deben ser prestados en el domicilio donde esta habita.

- 2) El cuidador debe ser una persona, familiar o del entorno, no profesional, es decir esta actividad no es su profesión.

- 3) Los cuidados se prestan sin vínculo a un servicio de atención profesionalizada, es decir no se desarrollan en ambiente laboral ni mediante relación mercantil.

1.3. Regulación Estatal

1.3.1. Normativa aplicable

La ley 39/2006, de 14 de diciembre, concibe el reconocimiento de esta prestación solo con carácter excepcional, y así establece en el apartado 4 del artículo 14, que: *"El beneficiario podrá, excepcionalmente, recibir una prestación económica para ser atendido por cuidadores no profesionales, siempre que se den condiciones adecuadas de **convivencia** y de **habitabilidad** de la vivienda y así lo establezca su Programa Individual de Atención"* y en el apartado 1 del artículo 18, *"Excepcionalmente, cuando el beneficiario esté siendo atendido por su entorno familiar, y se reúnan las condiciones establecidas en el artículo 14.4, se reconocerá una prestación económica para cuidados familiares."*

Se atribuye al CT la competencia para acordar las condiciones de acceso y las cuantías de las prestaciones económicas (artículo 8.2.c.) Los importes de las prestaciones que se acuerden por el Consejo Territorial, deben ser aprobados posteriormente por el Gobierno mediante Real Decreto.

En cumplimiento de dicho mandato el CT ha venido anualmente adoptando acuerdos referidos a la cuantificación y actualización de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, que han sido posteriormente aprobados por el Gobierno mediante Real Decreto⁴, según lo previsto en el artículo 20 de la ley. En el ejercicio 2011 se fijó el importe de la prestación para

³ La convocatoria tiene por objeto la concesión de subvenciones a familias para la contratación de personas empleadas en el sector "servicios de proximidad" con el fin de que les ayuden en el hogar a realizar tareas domésticas o cuidados a personas dependientes moderadas. Se exige el alta en el Régimen Especial de Empleados de Hogar de la Seguridad Social de los trabajadores a emplear.

⁴ **2007:** 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 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia; **2008:** Real Decreto 7/2008, de 11 de enero, sobre las prestaciones económicas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia para el ejercicio 2008; **2009:** Real Decreto 73/2009, de 30 de enero, sobre las prestaciones económicas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia para el ejercicio 2009; **2010:** Real Decreto 374/2010, de 26 de marzo, sobre las prestaciones económicas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la

el Grado I, nivel 2, que inicialmente se incorporó al SAAD.

Asimismo, el CT ha establecido los criterios para regular las condiciones de acceso a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, en consonancia con lo previsto en el artículo 18.2, que determina, según redacción actual,

ES PREOCUPANTE OBSERVAR QUE NI LA LEY 39/2006, DE 14 DE DICIEMBRE, NI LAS NORMAS QUE LA DESARROLLAN, TANTO DE ÁMBITO ESTATAL COMO AUTONÓMICO... HAN DELIMITADO UNA LÍNEA CLARA PARA DISTINGUIR LA FIGURA DEL CUIDADOR NO PROFESIONAL

que previo acuerdo del CT se establecerán las condiciones de acceso a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, en función del grado reconocido a la persona en situación de dependencia y de su capacidad económica. Así, se han venido estableciendo criterios para regular las condiciones de acceso a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, mediante los acuerdos adoptados el **9 de mayo de 2007**, sobre criterios para las condiciones de acceso y cuantías de las prestaciones económicas, el **25 de enero de 2010**, sobre la mejora de la calidad de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, publicado por Resolución de 4 de febrero de 2010, de la Secretaría General de Política Social y Consumo, y el **28 de octubre de 2010**, sobre los criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y el importe de las prestaciones económicas para las personas reconocidas en situación de depen-

dencia en grado I, publicado por Resolución de 4 de noviembre de 2010, de la Secretaría General de Política Social y Consumo.

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 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia⁵ recoge la regulación de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, en consonancia con lo previsto en los acuerdos adoptados por el CT.

Inicialmente, el real decreto establecía, en su artículo 12, únicamente que los requisitos y condiciones de acceso a las prestaciones económicas se establecerían por las CCAA o Administración que, en su caso tuviera la competencia, teniendo en cuenta lo dispuesto en el acuerdo adoptado por el CT.

En consonancia con los acuerdos adoptados por el CT en la materia, el texto del citado artículo fue modificado por el Real Decreto 175/2011, de 11 de febrero, por el que se modifica 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 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, 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, según lo siguiente:

“Artículo 12. Regulación de los requisitos y condiciones de acceso a las prestaciones económicas.

1. Los requisitos y condiciones de acceso a las prestaciones económicas se establecerán por las comunidades autónomas o Administración que, en

Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia para el ejercicio 2010, y 2011. Real Decreto 570/2011, de 20 de abril, por el que se modifica 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 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia y se establecen las prestaciones económicas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia para el ejercicio 2011.

⁵ Modificado por el Real Decreto 175/2011, de 11 de febrero, por el que se modifica 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 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, 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 y por el Real Decreto 570/2011, de 20 de abril, por el que se modifica 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 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia y se establecen las prestaciones económicas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia para el ejercicio 2011.

su caso tenga la competencia, teniendo en cuenta lo dispuesto en el acuerdo adoptado por el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

2. A los efectos de lo previsto en los artículos 2.5, 14.4 y 18 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, podrán asumir la condición de cuidadores no profesionales de una persona en situación de dependencia, su cónyuge y sus parientes por consanguinidad, afinidad o adopción, hasta el tercer grado de parentesco.

3. Cuando la persona en situación de dependencia reconocida en grado III y grado II tenga su domicilio en un entorno caracterizado por insuficiencia de recursos públicos o privados acreditados, la despoblación, o circunstancias geográficas o de otra naturaleza que impidan o dificulten otras modalidades de atención, la administración competente podrá excepcionalmente permitir la existencia de cuidados no profesionales por parte de una persona de su entorno que, aun no teniendo el grado de parentesco señalado en el apartado anterior, resida en el municipio de la persona dependiente o en uno vecino, y lo haya hecho durante el periodo previo de un año a la fecha de presentación de la solicitud.

Cuando la persona en situación de dependencia tuviera reconocido el grado I, el entorno a que se refiere el párrafo anterior habrá de tener, además, la consideración de entorno rural. En este supuesto las personas cuidadoras tendrán que reunir el resto de requisitos establecidos al efecto en el presente artículo, con excepción de la convivencia en el mismo domicilio. En el Programa Individual de Atención que determine la prestación más adecuada a las necesidades de la persona beneficiaria, se deberán indicar expresamente los motivos por los que no pueda ser propuesto un servicio o, en su caso, la prestación económica vinculada a dicho servicio.

4. Además de lo previsto en los anteriores apartados, se establecen las siguientes condiciones de acceso a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y los requisitos de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia a las que se haya reconocido el grado I, dependencia moderada:

a. Que la persona beneficiaria esté siendo atendida mediante cuidados en el entorno familiar, con carácter previo a la solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia y no sea posible el reconocimiento de un servicio debido a la inexistencia de recursos públicos o privados acreditados.

b. Que la persona cuidadora conviva con la persona en situación de dependencia en el mismo domicilio, salvo en el supuesto previsto en el apartado 3 del presente artículo.

c. Que la persona cuidadora no tenga reconocida la situación de dependencia en cualquiera de sus grados.

5. En caso de que la persona en situación de dependencia reconocida en grado I viniera recibiendo un servicio de los previstos para su grado y nivel de dependencia, en la resolución de concesión de prestaciones se ha de mantener al menos el mismo servicio u otro servicio con la misma intensidad. En el supuesto de que dicho servicio sea incompatible con la prestación económica de cuidados en el entorno, no se concederá ésta."

A tenor de dicho precepto, los requisitos y condiciones de acceso a la prestación económica se establecerán por las CCAA o Administración que, en su caso tenga la competencia, teniendo en cuenta lo dispuesto por el CT. No obstante, la normativa autonómica de desarrollo de la prestación debe atenerse a lo dispuesto, de acuerdo con los criterios fijados por el CT, en los apartados, 2, 3, 4 y 5, del real decreto 727/2007, de 8 de junio, en los que se establecen los requisitos y condiciones para asumir la condición de cuidadores no profesionales en el domicilio de la persona en situación de dependencia.

Atendiendo al contenido de los citados apartados se desprende que la condición de cuidador profesional de una persona en situación de dependencia responde a dos tipologías:

- 1) La que incluye al cónyuge y a los parientes por consanguinidad, afinidad o adopción, hasta el tercer grado de parentesco, que conviven con la persona en situación de dependencia.
- 2) La que incluye al denominado cuidador del entorno (aquellos que no tienen el grado de parentesco señalado anteriormente, convivan o no con la persona dependiente, o que teniéndolo no conviven en el mismo domicilio de la persona en situación de dependencia, pero si residen en el mismo municipio o en uno vecino)

Al margen de esta regulación queda la persona que atiende a una persona en situación de dependencia en su domicilio pero está vinculada a un servicio de atención profesionalizada, recibiendo una contraprestación por dicha actividad. En este caso nos encontraríamos ante la figura de un empleado de hogar, o en su caso, frente una relación de carácter mercantil.

1.3.2. Incidencia del lugar de domicilio de la persona dependiente sobre los cuidadores no profesionales

Es de gran importancia determinar el lugar de residencia de la persona en situación de dependencia para concretar la posible casuística de los perfiles de

los cuidadores no profesionales, que se pueden acoger a lo previsto en la norma, según lo siguiente:

a) Entorno no caracterizado por insuficiencia de recursos públicos o privados acreditados, la despoblación, o circunstancias geográficas o de otra naturaleza que impidan o dificulten otras modalidades de atención.

INCLUIDOS	EXCLUIDOS
● Cónyuge y parientes por consanguinidad, afinidad o adopción, hasta el tercer grado de parentesco, que convivan en el mismo domicilio que la persona en situación de dependencia a la que prestan cuidados, ello siempre que se den las condiciones adecuadas de habitabilidad de la vivienda.	● Cónyuge y parientes por consanguinidad, afinidad o adopción, hasta el tercer grado de parentesco, que no convivan con la persona en situación de dependencia. ● Aquellos que no tienen el grado de parentesco señalado anteriormente, convivan o no con la persona dependiente.

b) Entorno caracterizado por insuficiencia de recursos públicos o privados acreditados, la despoblación, o circunstancias geográficas o de otra

naturaleza que impidan o dificulten otras modalidades de atención.

INCLUIDOS
● Cónyuge y parientes por consanguinidad, afinidad o adopción, hasta el tercer grado de parentesco, que convivan en el mismo domicilio que la persona en situación de dependencia a la que prestan cuidados, ello siempre que se den las condiciones adecuadas de habitabilidad de la vivienda. ● Cónyuge y parientes por consanguinidad, afinidad o adopción, hasta el tercer grado de parentesco, que no convivan con la persona en situación de dependencia, pero lo hagan en el mismo municipio o en uno vecino. ● Aquellos que no tienen relación hasta tercer grado de parentesco, que no conviviendo con la persona dependiente residen en el mismo municipio o en uno vecino. Nada dice la norma sobre los cuidadores no profesionales que no tienen relación hasta tercer grado de parentesco y conviven con la persona dependiente. No obstante, dado que en la regulación de los cuidadores no profesionales del entorno, se excepciona la necesidad de cumplir el requisito de convivencia y el de relación familiar hasta tercer grado, no hay motivo para excluir a este colectivo de la consideración de cuidador del entorno.

1.3.3. Cuidador no profesional familiar hasta tercer grado

El artículo 12 del real decreto 727/2007, de 8 de junio, en su apartado 2, determina que, a los efectos de lo previsto en los artículos 2.5, 14.4 y 18 de la ley 39/2006, de 14 de diciembre, podrán asumir la condición de cuidadores no profesionales de una persona en situación de dependencia, su cónyuge y sus parientes por consanguinidad, afinidad o adopción, hasta el tercer grado de parentesco, evidentemente siempre que las condiciones de convivencia y habitabilidad del domicilio lo permitan.

Por tanto, el cónyuge y parientes por consanguinidad, afinidad o adopción, hasta el tercer grado de parentesco, que convivan en el mismo domicilio que la persona en situación de dependencia a la que prestan cuidados, ello siempre que se den las condiciones

adecuadas de habitabilidad de la vivienda, podrán ser considerados como cuidadores no profesionales, al amparo de lo previsto en el apartado 2 del citado artículo. Es cierto que el requisito de convivencia en el mismo domicilio no viene establecido expresamente en el apartado 2 del artículo 12 del real decreto 727/2007, de 8 de junio, pero se deduce de lo previsto en el siguiente apartado 3.

En el citado apartado 3 se consideran como cuidadores del entorno a estos cuidadores no profesionales, familiares próximos, cuando no conviven en el mismo domicilio que la persona a la que atienden, pero si lo hacen en uno próximo, al establecer: *“se podrá, excepcionalmente, permitir la existencia de cuidados no profesionales por parte de una persona de su entorno que, aun no teniendo el grado de parentesco hasta el tercer grado, resida en el municipio de la persona dependiente o en uno vecino”* debiendo someterse a los

requisitos y condiciones que se establecen para los cuidadores del entorno.

Por tanto, la figura del cuidador familiar hasta tercer grado cuando no convive con la persona dependiente en el mismo domicilio pero sí en uno próximo (en el mismo municipio o en uno vecino) debe ser considerada como un cuidador del entorno, y solo procede cuando en la localidad en la que vive la persona en situación de dependencia se den ciertas circunstancias (insuficiencia de recursos públicos o privados acreditados, despoblación, o circunstancias geográficas o de otra naturaleza que impidan o dificulten otras modalidades de atención).

En consecuencia, la única figura de cuidador que prevé la norma cuando la persona dependiente vive en una localidad en la que no existan las circunstancias citadas sería la definida en el apartado 2 del artículo 12 del real decreto 727/2007, de 8 de junio, siempre que se de la convivencia y las condiciones de habitabilidad de la vivienda sean adecuadas.

No cabría en estos núcleos de población otra modalidad de atención, ello sin perjuicio de que las CCAA, puedan reconocer esta prestación económica, en el ámbito del nivel adicional de protección que tienen asignado, cuando la persona que presta los cuidados no mantiene vínculos de parentesco hasta tercer grado con la persona dependiente, o manteniéndolos no convive en el mismo domicilio.

EL MAYOR PROBLEMA
NOS LO ENCONTRAMOS
CON LAS PERSONAS
CUIDADORAS DE LA
PERSONA EN SITUACIÓN
DE DEPENDENCIA QUE
CARECEN DE RELACIÓN DE
PARENTESCO Y CONVIVEN
EN EL MISMO DOMICILIO,
SIN QUE CONSTE UNA
RELACIÓN DE AMISTAD O
VECINDAD PREVIA

En este sentido, habría que analizar las normativas autonómicas, ya que algunas contemplan ciertas especificidades que se apartan del contenido de la norma estatal. Así en La Rioja en la Orden 5/2010, de 30 de diciembre, de la Consejería de Servicios Sociales por la que se regulan las condiciones de acceso y la cuantía de las prestaciones económicas del Sistema Riojano para la Autonomía Personal y la Dependencia, se establece que no se exigirá el requisito de residencia en un mismo domicilio en los casos de dependientes menores de edad, en los que los padres o tutores,

residiendo ambos en La Rioja, compartan la guarda y custodia por resolución judicial. En este caso, figurará como cuidador aquel que tenga atribuida la guarda y custodia durante más meses al año o, en el caso de que se atribuya la guarda y custodia por periodos iguales, podrán figurar ambos como cuidadores a tiempo parcial.

Asimismo, la misma norma, exceptúa el requisito de parentesco hasta tercer grado, al establecer que de igual modo podrán tener la condición de cuidadores no profesionales los miembros de órdenes religiosas que residan en conventos en "régimen de clausura", respecto a otros miembros de la congregación reconocidos como dependientes con los que conviva bajo dicho régimen.

1.3.4. Cuidador no profesional del entorno

Como se ha señalado, esta figura de cuidador no profesional del entorno solo procede y está reservada para los casos en que la persona dependiente viva en una localidad caracterizada por la insuficiencia de recursos públicos o privados acreditados, la despoblación, o las circunstancias geográficas o de otra naturaleza que impidan o dificulten otras modalidades de atención, debiendo ser además un entorno rural, en el caso de personas valoradas en Grado I, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos al efecto.

"3. Cuando la persona en situación de dependencia reconocida en grado III y grado II tenga su domicilio en un entorno caracterizado por insuficiencia de recursos públicos o privados acreditados, la despoblación, o circunstancias geográficas o de otra naturaleza que impidan o dificulten otras modalidades de atención, la administración competente podrá excepcionalmente permitir la existencia de cuidados no profesionales por parte de una persona de su entorno que, aun no teniendo el grado de parentesco señalado en el apartado anterior, resida en el municipio de la persona dependiente o en uno vecino, y lo haya hecho durante el periodo previo de un año a la fecha de presentación de la solicitud.

Cuando la persona en situación de dependencia tuviera reconocido el grado I, el entorno a que se refiere el párrafo anterior habrá de tener, además, la consideración de entorno rural. En este supuesto las personas cuidadoras tendrán que reunir el resto de requisitos establecidos al efecto en el presente artículo, con excepción de la convivencia en el mismo domicilio. En el Programa Individual de Atención que determine la prestación más adecuada a las necesidades de la persona beneficiaria, se deberán indicar expresamente los motivos por los que no pueda ser propuesto un

servicio o, en su caso, la prestación económica vinculada a dicho servicio.”

Estarían incluidos en esta categoría:

- 1) El Cuidador no profesional familiar hasta tercer grado que no convive con la persona en situación de dependencia.
- 2) El Cuidador no profesional con relación familiar desde cuarto grado o sin relación de parentesco que reside en el mismo municipio de la persona a la que presta atención o en uno vecino.
- 3) El Cuidador no profesional con relación familiar desde cuarto grado o sin relación de parentesco que convive en el mismo domicilio que la persona a la que atiende.

1.3.4.1. Cuidadores del entorno con vínculo familiar

A tenor con lo examinado en el epígrafe anterior, y al amparo de lo previsto en el apartado 2 del artículo 12 del real decreto 727/2007, de 8 de junio, el cónyuge y parientes por consaguinidad, afinidad o adopción, hasta el tercer grado de parentesco, que no convivan en el mismo domicilio que la persona en situación de dependencia a la que prestan cuidados, pero residan en la proximidad (en el mismo municipio de la persona dependiente o en uno vecino), y otros familiares, como primas/os, que convivan con la persona en situación de dependencia y le proporcionen atención, o que sin convivir residan en la proximidad (en el mismo municipio de la persona dependiente o en uno vecino), deben ser considerados, como cuidadores del entorno. En estos supuestos, máxime si los familiares se encuentran entre los obligados a prestar alimentos entre parientes, conforme se determina en el artículo 143 del Código Civil, podemos presumir la inexistencia de cualquier tipo de relación laboral y, en consecuencia, considerarlos en sentido estricto como cuidadores del entorno.

1.3.4.2. Cuidadores del entorno sin vínculo familiar

Si bien en el ámbito familiar podemos presumir que no existe relación laboral y que no se percibe contraprestación salarial por la atención prestada, cuando no existe dicho vínculo, es más difícil considerar que la atención prestada, sobre todo si se predica a tiempo

completo, se hace sin contraprestación alguna, y al margen de lo que en realidad constituye una relación laboral.

A grandes rasgos existen dos modalidades de cuidadores del entorno sin vínculo familiar:

- a) Relaciones de vecindad: Personas que ejercen como cuidadoras a título de amistad, benevolencia o buena vecindad, que carecen de la citada relación de parentesco y que no conviven con la persona en situación de dependencia, pero que residen en la proximidad (en el mismo municipio de la persona dependiente o en uno vecino).
- b) Personas cuidadoras que carecen de relación de parentesco que conviven en el mismo domicilio de la persona en situación de dependencia, sin que medie una relación laboral que regule la prestación de servicios, ni exista ningún tipo de contraprestación por los mismos.

Respecto a los primeros, debe incluirse a este colectivo como cuidadores de entorno (vecinos, amigos, voluntarios, etc.), siempre que quede descartado cualquier tipo de contraprestación salarial, aunque deben excluirse aquellas situaciones que respondan a atenciones esporádicas o insuficientes, tales como que la vecina lleve el pan a la persona dependiente que vive sola o que se da una vuelta por su casa todos los días o que la acompaña en contadas salidas del domicilio.

El mayor problema nos lo encontramos con las personas cuidadoras de la persona en situación de dependencia que carecen de relación de parentesco y conviven en el mismo domicilio, sin que conste una relación de amistad o vecindad previa, u otra circunstancia que justifique la gratuidad de la atención prestada. En estos casos debería acreditarse que no media una relación laboral que regule la prestación de servicios ni que existe ningún tipo de contraprestación.

1.3.5. Requisitos y condiciones del cuidador no profesional del entorno⁶ (según la redacción actual del artículo 12 del RD 727/2007, de 8 de junio)

La norma configura esta forma de atención, cuidador del entorno, como excepcional, dentro de la propia excepcionalidad de los cuidados recibidos en el domicilio, restringiendo su existencia, como se ha señalado,

⁶ Ver Acuerdo del 10 de julio de 2012 del Consejo Territorial para la mejora del sistema para la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia publicado por Resolución de 13 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad.(BOE nº 185 de 03/08/2012)

a que el núcleo de población donde vive la persona en situación de dependencia se caracterice por la insuficiencia de recursos públicos o privados acreditados, la despoblación, o las circunstancias geográficas o de otra naturaleza que impidan o dificulten otras modalidades de atención, y, en su caso, sea rural (para el Grado I).

Por lo que se refiere a los requisitos y condiciones para reconocer la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales cuando la atención sea prestada por un cuidador no profesional del entorno, el artículo 12 del real decreto 727/2007, de 8 de junio, en la redacción actual de sus apartados 3, 4 y 5, establece lo siguiente:

- Requisito común para todos los grados de dependencia:

El domicilio de la persona en situación de dependencia tiene que estar ubicado en un entorno caracterizado por insuficiencia de recursos públicos o privados acreditados, la despoblación, o circunstancias geográficas o de otra naturaleza que impidan o dificulten otras modalidades de atención.

- Requisitos Grado III y Grado II

1) La persona que presta los cuidados, teniendo o no vínculos familiares hasta el tercer grado, debe residir en el municipio de la persona dependiente o en uno vecino⁷, y debe haberlo hecho durante el periodo previo de un año a la fecha de presentación de la solicitud.

- Persona en situación de dependencia: Grado I

1) El domicilio de la persona en situación de dependencia tiene que estar ubicado en un entorno que tenga la consideración de rural.

2) La persona beneficiaria debe estar siendo atendida mediante cuidados en el entorno familiar, con carácter previo a la solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia y no debe ser posible el reconocimiento de un ser-

vicio debido a la inexistencia de recursos públicos o privados acreditados.

3) La persona cuidadora debe convivir con la persona en situación de dependencia en el mismo domicilio, salvo que, teniendo o no vínculos familiares hasta el tercer grado, resida en el mismo municipio de la persona dependiente o en uno vecino, y lo haya hecho durante el periodo previo de un año a la fecha de presentación de la solicitud.

4) La persona cuidadora no debe tener reconocida la situación de dependencia en cualquiera de sus grados.

En caso de que la persona en situación de dependencia reconocida en Grado I viniera recibiendo un servicio de los previstos para su grado y nivel de dependencia, en la resolución de concesión de prestaciones se ha de mantener al menos el mismo servicio u otro servicio con la misma intensidad. En el supuesto de que dicho servicio sea incompatible con la prestación económica de cuidados en el entorno, no se concederá ésta.

1.3.6. Conceptos Indeterminados

Es preocupante observar que ni la ley 39/2006, de 14 de diciembre, ni las normas que la desarrollan, tanto de ámbito estatal como autonómico, ni los acuerdos adoptados por el CT han delimitado una línea clara para distinguir la figura del cuidador no profesional, del trabajador encuadrado en la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar, cuando se trata de cuidadores del entorno sin ningún lazo familiar, afectivo, de vecindad o cualquier otro que justifique la atención prestada. Se ha dado por supuesto que el cuidador del entorno designado en el PIA no recibe contraprestación por sus servicios.

Asimismo, no cabe duda que sería aconsejable precisar indicadores que determinarán la existencia de insuficiencia de recursos públicos o privados acreditados⁸, y la despoblación, así como, concretar qué se entiende por circunstancias geográficas o de otra na-

⁷ La Orden FAM/644/2012, de 30 de julio, por la que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Castilla y León, el cálculo de la capacidad económica y las medidas de apoyo a las personas cuidadoras no profesionales en su artículo 19 señala que se entiende por proximidad física una distancia máxima de cuarenta kilómetros entre el domicilio habitual de la persona en situación de dependencia y el de su cuidador principal y, en todo caso, un tiempo medio de desplazamiento que no supere los treinta minutos.

⁸ La Orden FAM/644/2012, de 30 de julio, por la que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Castilla y León, el cálculo de la capacidad económica y las medidas de apoyo a las personas cuidadoras no profesionales en su artículo 15 establece que a fin de determinar la inexistencia de recursos públicos o privados acreditados, se entenderá que se da esta circunstancia cuando, en el momento de la propuesta de resolución, no se conozca la existencia, en la

tural⁹ que impiden o dificultan otras modalidades de atención y cuando se considera un entorno rural.

Ello abundaría en la consecución de la aplicación homogénea de la ley en todo el territorio del Estado, en la adecuación, si procede, de la correcta aportación de la AGE al nivel mínimo de protección y en la identificación del ámbito de aplicación subjetiva del convenio especial de los cuidadores no profesionales.

1.4. Regulación Autonómica

A excepción de las CCAA de Canarias y de Cataluña, todas las Comunidades han establecido las condiciones para acceder a la prestación económica, así como los requisitos que ha de cumplir el cuidador no profesional.

1.5. Acuerdo del 10 de julio de 2012 del Consejo Territorial para la mejora del sistema para la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, publicado por Resolución de 13 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad

Con carácter previo a la adopción del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, que modifica el apartado 2 del artículo 18, de la ley 39/2006, de 14 de diciembre, en el sentido siguiente: «2. Previo acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia se establecerán las condiciones de acceso a esta prestación, en función del grado reconocido a la persona en situación de dependencia y de su capacidad económica.», el CT en el acuerdo adoptado, el **10 de julio de 2012**, para la mejora del sistema para la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia en la sección 7ª del 2º acuerdo, referida a la revisión de la pres-

tación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, señala los siguientes extremos:

- *Se revisará en profundidad, conjuntamente con el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, el actual sistema de Afiliación, Alta y Cotización a la Seguridad Social de los cuidadores en el entorno familiar, para establecer una nueva regulación que tenga en cuenta las circunstancias específicas de estos cuidadores dentro del Sistema de Seguridad Social.*
- *Hasta tanto no se establezca la nueva regulación, los cuidadores familiares que actualmente están en situación de Alta, continuarán en la misma en tanto permanezcan las circunstancias que dieron origen al correspondiente Convenio Especial.*
- *Por el Imsero y las Comunidades Autónomas, se acuerda la conveniencia de efectuar el seguimiento, revisión y control de los cuidadores en el entorno familiar, a fin de comprobar los requisitos e idoneidad de los mismos y ajustar dicho Servicio al criterio contenido en la Ley, respecto de su excepcionalidad.*
- *Para las prestaciones de esta naturaleza que se reconozcan a partir de la entrada en vigor de la norma que recoja el contenido de este apartado, como mínimo, se incorporarán los siguientes requisitos:*
 - *Se establecerán criterios mínimos para el reconocimiento de esta prestación, que se recogerán en el modelo de solicitud como requisitos y compromisos que deberá cumplir el cuidador de la persona en situación de dependencia.*
 - *Dado el carácter excepcional del reconocimiento de la prestación que se establece en la Ley, esta modalidad de atención será establecida*

misma localidad del domicilio de la persona dependiente o, cuando existiendo el servicio, no se conozca la existencia de disponibilidad de plazas vacantes o, en su caso, de las horas de atención que corresponden a la persona por su grado de dependencia.

Igualmente, se considerará que se da la circunstancia señalada en el párrafo anterior cuando, debiendo acceder a ellos a través de la prestación vinculada al servicio, la cuantía de ésta correspondiente al beneficiario, junto con la cuantía máxima que éste debe aportar, no se pueda adquirir el servicio con la intensidad promedio que le corresponda según su grado de dependencia.

⁹ En La Rioja en la Orden 5/2010, de 30 de diciembre, de la Consejería de Servicios Sociales por la que se regulan las condiciones de acceso y la cuantía de las prestaciones económicas del Sistema Riojano para la Autonomía Personal y la Dependencia, se concreta que cuando la persona en situación de dependencia tenga su domicilio en un municipio de menos de 300 habitantes, los cuidados no profesionales podrán prestarse por parte de una persona de su entorno que, aún no teniendo el grado de parentesco señalado en el apartado anterior, resida en el municipio de la persona dependiente o en uno vecino, y lo haya hecho durante el periodo previo de un año.

por el valorador y siempre que, con anterioridad a la presentación de la solicitud, esté siendo ya atendido por cuidadores no profesionales. Para ello se revisará el artículo 29 de la Ley para la determinación de esta prestación como la más adecuada a sus necesidades, una vez comprobado por parte de los profesionales de los equipos de valoración y la Administración competente, que se dan las condiciones adecuadas, en su conjunto, para la concesión de esta prestación.

Por tanto, la normativa que regule esta prestación económica deberá exigir que con carácter previo a la presentación de la solicitud, la persona que sea valorada como dependiente esté siendo ya atendida por cuidadores no profesionales.

- En cualquier momento la Administración gestora podrá comprobar si se siguen reuniendo los requisitos y cumpliendo las exigencias establecidas para el reconocimiento de esta prestación.
- A los efectos de lo previsto en los artículos 2.5, 14.4 y 18 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, podrán, con carácter excepcional, asumir la condición de cuidadores no profesionales de una persona en situación de dependencia, su cónyuge y sus parientes por consaguinidad, afinidad o adopción, hasta el tercer grado de parentesco, cuando convivan y esté siendo atendido por ellos y lo hayan hecho durante el periodo previo de un año a la fecha de presentación de la solicitud.
- La persona cuidadora deberá convivir con la persona en situación de dependencia en el mismo domici-

SERÍA ACONSEJABLE
PRECISAR INDICADORES
QUE DETERMINARAN
LA EXISTENCIA DE
INSUFICIENCIA DE
RECURSOS PÚBLICOS O
PRIVADOS ACREDITADOS,
Y LA DESPOBLACIÓN,
ASÍ COMO, CONCRETAR
QUÉ SE ENTIENDE
POR CIRCUNSTANCIAS
GEOGRÁFICAS O DE OTRA
NATURALEZA QUE IMPIDEN
O DIFICULTAN OTRAS
MODALIDADES DE ATENCIÓN

lio, salvo en el supuesto previsto en el apartado siguiente.

En esta ocasión se exige, con carácter expreso y para todos los grados, la convivencia del cuidador no profesional con la persona a la que se atiende, que deberá ser su cónyuge o sus parientes por consaguinidad, afinidad o adopción, hasta el tercer grado de parentesco, salvo las excepciones que se prevén para los cuidadores del entorno, y además se exige que la persona que presente la solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia debe estar siendo atendida por dichos cuidadores en el momento de la presentación de la solicitud y al menos durante el periodo previo de un año a la fecha de presentación.

- Cuando la persona en situación de dependencia reconocida, tenga su domicilio en un entorno caracterizado por insuficiencia de recursos públicos o privados acreditados, despoblación, o circunstancias geográficas o de otra naturaleza que impidan o dificulten otras modalidades de atención, incluida la atención mediante servicios a través de prestación vinculada, la Administración competente podrá excepcionalmente permitir la existencia de cuidados no profesionales por parte de una persona de su entorno que, aun no teniendo el grado de parentesco señalado en el apartado 1 anteriormente, resida en el municipio de la persona dependiente o en uno vecino, y lo haya hecho durante el periodo previo de un año a la fecha de presentación de la solicitud.

El entorno a que se refiere el párrafo anterior habrá de tener, además, la consideración de entorno rural para las personas en situación de dependencia con Grado I.

- Además de lo previsto en los anteriores apartados, se establecen las siguientes condiciones de acceso a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y los requisitos de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia:
 - Que la persona beneficiaria esté siendo atendida mediante cuidados en el entorno familiar, con carácter previo a la solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia y no sea posible el reconocimiento de un servicio debido a la inexistencia de recursos públicos o privados acreditados.
 - Que la persona cuidadora acredite capacidad física, mental e intelectual suficiente para desarrollar adecuadamente por sí misma las funciones de

atención y cuidado, así como no ser solicitante de la situación de dependencia ni tener reconocida dicha situación.

- Que la persona cuidadora asuma formalmente los compromisos necesarios para la atención y cuidado de la persona en situación de dependencia.
- Facilitar el acceso de los servicios sociales de las Administraciones públicas competentes, a la vivienda del dependiente con el fin de comprobar el cumplimiento de los requisitos o variación de las circunstancias.

Los requisitos adicionales, algo más estrictos que los recogidos en el actual artículo 12 del real decreto 727/2007, de 8 de junio, serán comunes para todos los Grados de dependencia, siendo destacable la modificación del requisito para el Grado I, consistente en que la persona cuidadora no tenga reconocida la situación de dependencia

en cualquiera de sus grados, por el establecido para todos los grados de que la persona cuidadora acredite capacidad física, mental e intelectual suficiente para desarrollar adecuadamente por sí misma las funciones de atención y cuidado, así como no ser solicitante de la situación de dependencia ni tener reconocida dicha situación¹⁰, ya contemplado, en términos similares, por alguna normativa autonómica.

Las modificaciones acordadas por el CT se amparan en las siguientes razones y circunstancias:

- A 1-1-12, hay 1.057.946 beneficiarios con derecho a recibir servicios y prestaciones, de ellos, 752.005 (71,08%) ya las tienen concedidas y para otros 305.941 (28,92%) se están ultimando los trámites para su concesión.
- La prestación económica para cuidados en el entorno familiar, excepción prevista en la Ley, supone a

¹⁰ P Asturias. Resolución de 27 de abril de 2011, de Asturias, de la Consejería de Bienestar Social y Vivienda, por la que se regula la determinación de la capacidad económica de las personas beneficiarias, las prestaciones económicas y la participación en el coste del Servicio de Ayuda a Domicilio del Sistema para la Autonomía y Atención a la dependencia (SAAD) en el Principado de Asturias: "Contar con la capacidad física y psíquica suficiente para desarrollar adecuadamente por sí misma las funciones de cuidado y apoyo."

Castilla-La Mancha. Orden de 23/12/2010, de la Consejería de Salud y Bienestar Social, por la que se establece el catálogo de servicios y prestaciones económicas del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en la Comunidad" Contar con la capacidad física y psíquica suficiente para desarrollar adecuadamente por sí misma las funciones del cuidado y apoyo, que básicamente se refieren a proporcionar ayuda a otra persona en las actividades básicas de la vida diaria, a las que se refiere el artículo 2.3 de la Ley 39/2006, y que por sí misma no puede realizar."

Castilla y León. Orden FAM/763/2011, de 6 de junio, de Castilla y León, por la que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Castilla y León, el cálculo de la capacidad económica y las medidas de apoyo a las personas cuidadoras no profesionales: "5.- Contar con la capacidad física y psíquica suficiente para desarrollar adecuadamente por sí misma las funciones del cuidado y apoyo en los términos del artículo 2 de la Ley 39/2006 de 14 de diciembre. Para determinar la concurrencia de este requisito, se tendrán en cuenta, entre otros, los siguientes criterios:

- a) Que las personas cuidadoras mayores de 73 años cuenten con apoyos complementarios suficientes que permitan prestar la atención de forma adecuada.
- b) Que las personas cuidadoras que sean dependientes cuenten, asimismo, con apoyos complementarios suficientes que permitan prestar la atención de forma adecuada. En el caso de personas con grado I de dependencia, se aplicará lo dispuesto en el Real Decreto 727/2007 de 8 de junio.
- c) Que tanto la persona dependiente, como el cuidador, tengan una actitud favorable hacia los cuidados en el entorno familiar.
- d) Que no existan otras cargas, obligaciones, situaciones de estrés u otras dificultades emocionales que interfieran con la adecuada atención que el cuidador debe prestar a la persona dependiente.
- e) Que el cuidador no presente actitudes negativas hacia la persona dependiente y hacia las tareas de atención.
- f) Que el cuidador tenga conocimientos suficientes acerca de los cuidados que requiere la persona dependiente y que tenga una disposición positiva a recibir y seguir orientaciones de los profesionales.
- g) Que el cuidador tenga hábitos adecuados de autocuidado.

La consideración de cada uno de los criterios y circunstancias contemplados en este apartado habrá de referirse a las características y necesidades de la persona dependiente que ha de ser atendida, y se llevará a cabo de manera ponderada en función del resto de criterios, salvo que en la valoración se detectase algún factor que pudiera ser por sí mismo suficiente para determinar la no adecuación de la prestación. "

1-1-2012 un 45,50% de media en el conjunto de servicios y prestaciones para la atención de la Dependencia. Esta prestación, por sus peculiares características, no es la que realmente genera empleo y actividad económica. Por el contrario las prestaciones a través de los Servicios sí las generan.

- Las afiliaciones al Régimen General de la Seguridad Social de profesionales en el sector de los Servicios Sociales han pasado de 70.546 Altas en 2007 a 8.034 Bajas en 2011.
- Por otro lado, las Altas en el Régimen General de la Seguridad Social de cuidadores familiares no profesionales han sido, entre 2007 y 2011, de 174.133. Estas cuotas son abonadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, habiendo generado un gasto total de 1.047 millones de euros en dicho periodo.
- Es necesario por ello una revisión en profundidad, conjuntamente con el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, del sistema de Afiliación, Alta y Cotización de los cuidadores en el entorno familiar.
- El cambio de las condiciones socioeconómicas producido en nuestro país en los últimos años, con importante desempleo en los núcleos familiares, ha contribuido a impulsar la concesión de prestaciones económicas por cuidados familiares, por lo que miembros de la unidad familiar han decidido atender a los dependientes en el domicilio, a la vez que reciben una ayuda económica por realizarla. Por ello, parece adecuada una revisión de las condiciones para la concesión de este tipo de prestaciones económicas, garantizando así el espíritu de excepcionalidad contemplado en la Ley.

2. Régimen de protección del Sistema de Seguridad Social del cuidador no profesional

2.1 El cuidador no profesional protegido por el Sistema de Seguridad Social

En tanto no se modifique la normativa en el sentido apuntado en el Acuerdo del 10 de julio de 2012 del CT para la mejora del sistema para la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, el régimen aplicable para designar a un cuidador no profesional, es el que se refiere en la redacción actual del artículo 12 del real decreto 727/2007, de 8 de junio, ya que el artículo 1 del Real Decreto 615/2007,

EN NINGÚN CASO SE PUEDE CONSIDERAR CUIDADOR NO PROFESIONAL A LA PERSONA QUE ATIENDE A UNA PERSONA EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA EN SU DOMICILIO, PERO ESTÁ VINCULADA A UN SERVICIO DE ATENCIÓN PROFESIONALIZADA, RECIBIENDO UNA CONTRAPRESTACIÓN POR DICHA ACTIVIDAD

de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia, establece que tendrán la consideración de cuidadores no profesionales de una persona en situación de dependencia, aquellos que sean designados como tales en el PIA y cumplan los requisitos establecidos en el artículo 12 del real decreto 727/2007, de 8 de junio.

A tenor de lo anterior, salvando las

competencias de las CCAA respecto al nivel adicional, cuando el domicilio de la persona en situación de dependencia no esté ubicado en un entorno caracterizado por insuficiencia de recursos públicos o privados acreditados, la despoblación, o circunstancias geográficas o de otra naturaleza que impidan o dificulten otras modalidades de atención -por ejemplo las ciudades de Barcelona o Madrid-, solo cabría suscribir el convenio especial por los cuidadores, designados en el PIA, que sean cónyuge o parientes por consanguinidad, afinidad o adopción, hasta el tercer grado de parentesco, que convivan en el mismo domicilio que la persona en situación de dependencia a la que prestan cuidados en el domicilio, ello siempre que se den las condiciones adecuadas de habitabilidad de la vivienda. Por el contrario, cuando se den las circunstancias anteriormente enumeradas cabría suscribir el convenio especial, además de por los anteriores, por los designados en el PIA como cuidadores de entorno. Estos cuidadores del entorno no profesionales únicamente podrán ser designados como tales, cuando el domicilio de la persona a la que atienden se encuentre ubicado en un entorno caracterizado por las mencionadas circunstancias, cuando dicho entorno además tenga la condición de rural en el caso de valoraciones en Grado I, y cuando cumplan el resto de requisitos establecidos al efecto.

En ningún caso se puede considerar cuidador no profesional a la persona que atiende a una persona en situación de dependencia en su domicilio, pero está vinculada a un servicio de atención profesionalizada, recibiendo una contraprestación por dicha actividad. En este caso nos encontramos ante la figura

de un empleado de hogar¹¹, o en su caso, frente a una relación de carácter mercantil¹². Tampoco cabe incluir al cuidador no profesional designado en el marco del nivel adicional de protección de las CCAA.

2.2. Normativa

La ley 39/2006, de 14 de diciembre, en el apartado 3 del artículo 18, establece que el cuidador deberá ajustarse a las normas sobre afiliación, alta y cotización a la Seguridad Social que se determinen reglamentariamente, añadiendo en su disposición adicional cuarta, referida a la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales, que reglamentariamente el Gobierno determinará la incorporación a la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales en el Régimen que les corresponda, así como los requisitos y procedimiento de afiliación, alta y cotización.

Al considerarse la relación entre la persona en situación de dependencia que recibe la atención y el cuidador no profesional ajena a cualquier vínculo laboral o profesional debía articularse un mecanismo específico que permitiera el encuadramiento de los cuidadores no profesionales en el sistema de protección de la Seguridad Social.

Así, para dar cumplimiento al mandato legal, a través del real decreto 615/2007, de 11 de mayo, se utilizó el instituto del convenio especial previsto en el artículo 125.2 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, al que en principio debían acogerse obligatoriamente los cuidadores no profesionales para acceder a la protección del sistema de la Seguridad Social, en tanto se percibía por el beneficiario la prestación económica regulada en el art. 14.4 de la citada Ley 39/2006.

En su redacción inicial el real decreto establecía, en el artículo 1.1, que a los efectos de lo previsto en los artículos 2.5, 14.4 y 18 de la ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, podrían asumir la condición de cuidadores no profesionales de una persona en situación de dependencia, su cónyuge y sus parientes por consaguinidad, afinidad o adopción, hasta el tercer grado de parentesco. Añadiendo en el apartado 2, que cuando la persona en situación de dependencia tenga su domicilio en un entorno caracterizado por insuficiencia de recursos públicos o privados acreditados, la despoblación, o circunstancias geográficas o de otra naturaleza que impidan o dificulten otras modalidades de atención, la administración competente podrá excepcionalmente permitir la existencia de cuidados no profesionales por parte de una persona de su entorno que, aun no teniendo el grado de parentesco señalado en el apartado anterior, resida en el municipio de la persona dependiente o en uno vecino, y lo haya hecho durante el periodo previo de un año.

En el artículo 2.6 se determinaba que, a efectos de la suscripción del convenio especial y la acreditación de la realización de los cuidados no profesionales, se debía aportar copia de la resolución por la que se haya concedido la prestación económica a la persona atendida, así como la documentación acreditativa del parentesco con aquella o de las circunstancias a que se refiere el artículo 1.2.

El artículo 1 fue modificado por el Real Decreto 175/2011, de 11 de febrero, por el que se modifica 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 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción

¹¹ El Real Decreto 1620/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar, excluye expresamente de su ámbito de aplicación, las relaciones de los cuidadores no profesionales consistentes en la atención prestada a personas en situación de dependencia en su domicilio, por personas de la familia o de su entorno, no vinculadas a un servicio de atención profesionalizada, de acuerdo con la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, y además las relaciones concertadas entre familiares para la prestación de servicios domésticos cuando quien preste los servicios no tenga la condición de asalariado y los trabajos realizados a título de amistad, benevolencia o buena vecindad.

¹² El Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, estableció que el encuadramiento en la Seguridad Social de los cuidadores profesionales contratados por instituciones públicas o por entidades privadas, los contratados mediante la prestación económica vinculada al servicio regulada en los artículos 14.3 y 17 de la Ley 39/2006, así como de los trabajadores dedicados a la asistencia personal a grandes dependientes, en los términos previstos en el artículo 19 de la misma, se regirá por lo dispuesto en las normas de Seguridad Social que resulten de aplicación. Asimismo modificó el Decreto 2346/1969, de 25 de septiembre, por el que se regula el Régimen Especial de Empleadas de Hogar, determinando que los cuidadores profesionales contratados mediante la prestación económica vinculada regulada en los artículos 14.3 y 17 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, así como los trabajadores dedicados a la asistencia personal, en los términos regulados en el artículo 19 de dicha ley, aunque, en uno y otro caso, los cuidados se lleven a cabo en el domicilio de la persona dependiente o del familiar con la que aquella conviva.

de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, 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, estableciendo que tendrán la consi-

ES EVIDENTE QUE EL
MONTANTE MENSUAL QUE
EL IMSERSO HA VENIDO
ASUMIENDO EN CONCEPTO
DE ESTAS CUOTAS [DE LA
SEGURIDAD SOCIAL] ES MUY
ELEVADO

deración de cuidadores no profesionales de una persona en situación de dependencia, aquellos que sean designados como tales en el PIA y cumplan los requisitos establecidos en el artículo 12 del 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 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. En cambio no se procedió a modificar en consonancia con lo anterior el citado apartado 6 del artículo 2.

En desarrollo del aludido real decreto, mediante la Orden TAS/2632/2007, de 7 de septiembre, se modifica la Orden TAS/2865/2003, de 13 de octubre, por la que se regula el convenio especial en el sistema de la Seguridad Social, y se incorpora una nueva modalidad de convenio especial de cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia, en su artículo 28.

De esta manera, los cuidadores no profesionales de personas en situación de dependencia quedaban obligatoriamente incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social, como asimilados al alta, a través de la suscripción de esta modalidad de convenio especial con la Tesorería General de la Seguridad Social, que surtía efectos desde el mismo día que la prestación económica para cuidados familiares de la persona en situación de dependencia, de acuerdo con la resolución que la hubiera reconocido y siempre que reunieran los requisitos exigidos en la norma.

La cotización a la Seguridad Social era asumida por la Administración General del Estado a través del Imserso. Esta condición del Imserso, como sujeto obligado al pago de las cuotas, ha venido recogida en los Convenios de Colaboración suscritos entre la AGE y las CCAA, para el desarrollo del marco de cooperación interadministrativa previsto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia

y para el establecimiento y financiación del nivel de protección acordado, correspondientes a los ejercicios 2007/2010. Se señala en los convenios citados que el Imserso, mediante el correspondiente convenio suscrito con la Tesorería General de la Seguridad Social, se hará cargo de la cotización a la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales.

Igualmente, durante los ejercicios 2008 a 2010, en los correspondientes reales decretos que cuantificaban las prestaciones económicas, se establecía la obligación de que el Imserso asumiera el pago de la cuota por Seguridad Social, incluida la correspondiente a Formación Profesional, en relación con la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, debiendo ser abonada directamente por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (Imserso) a la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS).

- 2008: Cuota SS y FP: 153,93 euros mes (Real Decreto 7/2008, de 11 de enero).
- 2009: Cuota SS y FP: 160,13 euros mes (158,67 + 1,46) (Real Decreto 73/2009, de 30 de enero).
- 2010: Cuota SS y FP: 162,49 euros mes (161,01 + 1,489) (Real Decreto 374/2010, de 26 de marzo).

En el ejercicio 2011, el real decreto 570/2011, de 20 de abril, incluyó una disposición adicional cuarta, referida a las cuotas a la Seguridad Social y por Formación Profesional derivadas de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, que determinaba, ya con carácter indefinido, que las cuotas a la Seguridad Social y por Formación Profesional establecidas cada año en función de lo previsto en el artículo 4 del 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, serían abonadas conjunta y directamente por el Imserso a la Tesorería General de la Seguridad Social.

El importe de las cotizaciones en este ejercicio ascendía a las siguientes cantidades.

- 2011: Cuota SS y FP Grado II y Grado III: 164,54 euros mes (163,04 + 1,50) y Grado I nivel 2: 82,27 euros mes (81,52 + 0,75).

De conformidad con dicha normativa, una vez que el cuidador no profesional suscribía con carácter obligatorio el Convenio Especial con la Seguridad Social correspondía al Imserso abonar las cuotas a la TGSS, mediante la aplicación de los créditos presupuestados en el ejercicio para dicho fin.

En 2011, se presupuestó para el abono de cuotas de Seguridad Social y de formación profesional de los cuidadores no profesionales (31.34.487.7) la cantidad inicial de 33.505.690 , que fue suplementada.

En los Presupuestos Generales del Estado para 2012, se dotó un crédito para el pago de las cuotas de la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales de personas en situación de dependencia por importe de 33,51 millones de euros.

Es evidente que el montante mensual que el Imerso ha venido asumiendo en concepto de estas cuotas es muy elevado, pudiendo alcanzar, si suponemos que la totalidad de los convenios suscritos generen una cuota calculada en función de cuidados no profesionales con dedicación completa, a personas en situación de dependencia valoradas en Grado III o II, a más de 29 millones de euros mensuales y a más de 352 millones de euros anuales. Cuantía que se desvía significativamente de la inicialmente presupuestada para dotar dicha partida, que asciende a 33,51 millones de euros anuales, cuando, según declaraciones de la ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Ana Mato, la deuda en la Seguridad Social es ya de más de 800 millones de euros.

En el ejercicio 2012 la cuota mensual que corresponde sufragar por cada cuidador no profesional incluido en el Sistema, ascendería a las cantidades reflejadas en la tabla al pie.

No obstante, el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y fomento de la competitividad ha supuesto una modificación sustancial en las características originarias de este convenio especial, así en su disposición adicional octava se establece que, a partir de la fecha de entrada en vigor del citado real-decreto ley, el 15 de julio de 2012, los convenios tendrán para los cuidadores no profesionales, carácter voluntario y podrán ser suscritos entre el cuidador no profesional y la Tesorería General de la Seguridad Social, estando las cotizaciones a cargo exclusivamente del suscriptor del mismo, y con efectos desde la fecha de solicitud de la suscripción. Cabe destacar que se mantiene la no exigencia del requisito de la carencia previa para la suscripción de este convenio.

Asimismo, el citado Real Decreto-ley, a través de su disposición transitoria decimotercera establece que los convenios especiales existentes a 15 de julio de 2012 se extinguen el día 31 de agosto de 2012, salvo que el suscriptor del convenio solicite expresamente el mantenimiento del mismo antes del 1 de noviembre de 2012, en cuyo caso se entenderá subsistente el convenio desde el día 1 de septiembre de 2012, con un sistema transitorio de cotización que concluye el día 31 de diciembre de 2012 y a partir de uno de enero de 2013, tanto los convenios suscritos antes de 15 de junio de 2012, como los posteriores a dicha fecha quedan sujetos a un mismo régimen jurídico.

En consecuencia, la normativa reguladora del convenio especial de cuidadores no profesionales es la recogida en el citado Real Decreto-ley 20/2012 y en tanto no se oponga a dicha norma y no sean oportunamente modificados, el Real Decreto 615/2007 y artículo 28 de la Orden TAS/2865/2003, de 13 de octubre, sin perjuicio de la aplicación supletoria de lo dispuesto en el Capítulo I de la citada Orden de convenio.

Los aludidos cambios normativos en materia de voluntariedad del convenio y el pago de la cotización a la Seguridad Social por los propios suscriptores del convenio hacen que el convenio de cuidadores no profesionales no difiera de algunas modalidades de convenio especial ya contempladas en la Orden reguladora de convenio especial para las que no se exige carencia o cotización previa, como sucede con el convenio especial en supuestos de reducción de jornada por cuidado de familiar discapacitado a que se refiere el art. 21 de la citada Orden de convenio, o el convenio especial de trabajadores contratados a tiempo parcial regulado en el art. 22 de la misma Orden.

Por ello esta modalidad de convenio especial resulta ahora de interés solo para aquellos cuidadores no profesionales que no reúnan el período de carencia exigido para suscribir el convenio ordinario regulado en el art. 1 y siguientes de la citada Orden y no puedan suscribir las otras modalidades de convenio especial en las que no se exige carencia.

GRADO III Y GRADO II	GRADO I
Cuota SS: $748,20 \text{ euros/mes} \times 28,30\% = 211,74 \times 0,77 = 163,04$	Cuota SS: $748,20 \text{ euros/mes} \times 28,30\% = 211,74 \times 0,77 = 163,04/2=81,52$
Cuota FP: $748,20 \text{ euros/mes} \times 0,20\% = 1,50$	Cuota FP: $748,20 \text{ euros/mes} \times 0,20\% = 1,50/2= 0,75$
Total 164,54 euros mes.	Total 82,27 euros mes.

2.3. Suscriptores del convenio especial de cuidadores no profesionales

Respecto de quienes pueden suscribir el convenio especial de cuidadores no profesionales de una persona en situación de dependencia, conforme a lo dispuesto en los art. 1 y 2 del real decreto 615/2007, se señala que pueden quedar encuadrados en el Régimen General de la Seguridad Social los cuidadores no profesionales que sean designados como tales en el PIA y cumplan los requisitos exigidos en el art. 12 del real decreto 727/2007, de 8 de junio sobre criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y cuantía de las prestaciones económicas de la Ley de Dependencia.

En este ámbito debe hacerse la precisión que los cuidadores no profesionales así declarados por resolución del órgano competente de las CCAA, en el nivel adicional de protección en el marco de su propia normativa autonómica con base a requisitos distintos de los establecidos en la legislación básica o mínima del Estado, están excluidos de la protección derivada del convenio a que nos referimos.

Por tanto de entre los cuidadores no profesionales que pueden ser designados como tales por las CCAA solo gozarán de la protección del Sistema de Seguridad Social quienes reúnan los requisitos establecidos en el artículo 12 del Real Decreto 727/2007 de 8 de junio, con las particularidades establecidas para el Grado I.

En síntesis son los siguientes:

1. El Cuidador no profesional familiar hasta tercer grado que convive con la persona en situación de dependencia.
2. El Cuidador del entorno cuando exista insuficiencia de recursos públicos o privados acreditados, despoblación, o circunstancias geográficas o de otra naturaleza impidan o dificulten otras modalidades de atención.
 - 1) Cuidador no profesional familiar hasta tercer grado que no convive con la persona en situación de dependencia.
 - 2) Cuidador no profesional con relación familiar desde cuarto grado o sin relación familiar que convive con la persona en situación de dependencia o que no convive con la persona en situación de dependencia, pero reside en el mismo municipio o en uno vecino.

Asimismo, el referido real decreto 615/2007, en su art. 2.2. recoge una serie de supuestos en los que el cuidador no profesional no estaba obligado a suscribir

LOS CONVENIOS TENDRÁN
PARA LOS CUIDADORES
NO PROFESIONALES,
CARÁCTER VOLUNTARIO Y
PODRÁN SER SUSCRITOS
ENTRE EL CUIDADOR
NO PROFESIONAL Y LA
TGSS, ESTANDO LAS
COTIZACIONES A CARGO
EXCLUSIVAMENTE DEL
SUSCRITOR DEL MISMO

el convenio especial, como se viene indicando esta norma debe ahora ser interpretada en la consideración de que el convenio no es un convenio obligatorio, sino voluntario, por ello todos estos casos que señala la norma, como son el del cuidador no profesional que esté disfrutando de los periodos de excedencia laboral en razón de

cuidado de familiares, con la consideración de periodos de cotización efectiva, de acuerdo con lo previsto en el artículo 180 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, el del cuidador que perciba prestación de desempleo o sea perceptor de una pensión de jubilación o incapacidad permanente o se trate de un pensionista de viudedad o en favor de familiares con 65 años o más, todos ellos son supuestos que deben ser entendidos como casos en los que es improcedente la suscripción del convenio.

En cuanto al apartado 5 del citado artículo 2 referido al cuidador no profesional que con anterioridad a la prestación de los correspondientes cuidados en beneficio de las personas dependientes, tuviera suscrito un convenio especial y la procedencia de su extinción para la suscripción del convenio de cuidador, cabe concluir que la nueva situación de voluntariedad del convenio de cuidador no profesional deviene en la no extinción del convenio previamente suscrito por el cuidador, si es voluntad del suscriptor su mantenimiento.

En relación con el tema que se viene tratando de encuadramiento de cuidadores no profesionales en la Seguridad Social, resulta de interés la matización que respecto de este personal se recoge en el art. 2 del Real Decreto 1620/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar, donde se excluye expresamente de su ámbito de aplicación las relaciones de los cuidadores no profesionales consistentes en la atención prestada a personas en situación de dependencia en su domicilio, por personas de la familia o de su entorno, no vinculadas a un servicio de atención profesionalizada, de acuerdo con la Ley 39/2006,

de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Exclusión ya prevista en la anterior regulación de este colectivo (art. 3.1 d) del Decreto 2346/1969, de 25 de septiembre, por el que se regula el régimen Especial de Empleadas de Hogar, actualmente extinguido.

2.4. Cotización

a) Sujetos obligados

Por lo que se refiere a los sujetos obligados al abono de las cuotas de Seguridad Social en la situación de convenio especial de cuidadores no profesionales, el Real Decreto 615/2007, en su art. 4.5, establecía que la cotización la Seguridad Social así como la correspondiente a las acciones formativas sería asumida por la Administración General del Estado, resultando el Imserso la entidad a cuyo cargo estaba el coste de las correspondientes cuotas. No obstante este régimen de cotización esta afectado por el nuevo Real Decreto ley 20/2012, en cuya disposición adicional octava se dispone que partir del día 1 de enero de 2013, las cotizaciones de este convenio especial serán a cargo exclusivamente del suscriptor del mismo, por tanto del cuidador no profesional.

Sin embargo la citada norma recoge un periodo transitorio para los convenios suscritos antes de 15 de julio de 2012, conforme a su disposición transitoria décimo tercera, con un régimen de cotización especial hasta 31 de diciembre de 2012, resultando lo siguiente:

1. La cotización de los convenios vigentes a 15 de julio de 2012, serán a cargo del Imserso hasta el día 31 de agosto de 2012.

2. Los convenios suscritos con anterioridad a 15 de julio de 2012, que se mantengan vigentes, por solicitud expresa del suscriptor antes del 1 de noviembre, la cotización por el periodo de 1 de septiembre de 2012 hasta 31 de diciembre del mismo año tiene una reducción del 10 % en el total de la cuota, siendo a cargo del Imserso el 5% del total de la cuota y el restante 85% a cargo del cuidador no profesional.

3. Los nuevos convenios que suscriban desde 15 de julio de 2012 y los convenios suscritos antes de 15 de julio de 2012, que se mantengan vigentes a 1 de enero de 2013, serán a cargo exclusivo del suscriptor.

b) Base de cotización

El Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo en su artículo 4.1, determina que la base mensual de cotización en el convenio especial de cuidador no profesional será el tope mínimo que, en cada momento,

esté establecido en el Régimen General de la Seguridad Social.

El importe del tope mínimo de cotización viene establecido en las Leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado y Órdenes de desarrollo de las normas de cotización contenidas en dichas Leyes de Presupuestos.

Para el año 2012 el tope mínimo de cotización está establecido en 748,20 euros conforme dispone la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado y Orden ESS/184/2012 de 12 de febrero, por la que se desarrollan las normas legales de cotización a la Seguridad Social, desempleo, protección por cese de la actividad, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional para el ejercicio 2012.

Asimismo, se señala que, a efectos de la suscripción de este convenio especial, se considera que los cuidados no profesionales alcanzan la dedicación completa, cuando se presten durante 40 horas semanales, conforme dispone el artículo 28 de la Orden TAS/2865/2003 de convenio.

Se añade, que en los casos en que los cuidados a la persona en situación de dependencia no alcancen la dedicación completa, la base de cotización indicada se reducirá proporcionalmente, sin que la base de cotización pueda ser inferior al 50 % del tope mínimo establecido en el Régimen General, salvo lo dispuesto para el supuesto en que, como consecuencia de la realización de los cuidados no profesionales, el cuidador haya reducido su jornada de trabajo y la correspondiente retribución, en los términos previstos en la legislación laboral o de función pública que sea de aplicación, en los cuales el convenio especial se aplicará en orden al mantenimiento de la base de cotización.

El mismo régimen se establece en los casos en los que la persona en situación de dependencia tuviera reconocido el Grado I, dependencia moderada, en todo caso se entenderá que, dadas las características de la atención prestada por estos cuidadores no profesionales, la base mensual de cotización en el correspondiente convenio especial será el cincuenta por ciento del tope mínimo establecido en el Régimen General de la Seguridad Social, salvo que resultara inferior por aplicación de lo dispuesto en relación a los supuestos en los que como consecuencia de la realización de los cuidados no profesionales, el cuidador haya de reducir su jornada de trabajo y la correspondiente retribución.

En relación con los citados casos y en general en cuanto al mantenimiento de la base de cotización

derivada de situaciones previas, se indica que conforme establece el artículo 4.2 del citado Real Decreto 615/2007, cuando la persona que desempeñe las funciones de cuidador no profesional haya interrumpido una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia, por la que hubiera estado incluido en el sistema de la Seguridad Social, a fin de dedicarse a la atención de la persona dependiente, podrá mantener la base de cotización del último ejercicio en dicha actividad, siempre que resulte superior al tope mínimo del Régimen General, siendo a su cargo directo el coste del incremento de cotización sobre la cuantía resultante de la aplicación del apartado 1, es decir lo que exceda del tope mínimo, de tal manera que, la suma de la base de cotización del cuidador no profesional, en función de la actividad laboral realizada, y la realizada en atención a la prestación de cuidados no profesionales, no podrá ser superior a la base por la que se venía cotizando antes de reducir la jornada y la correspondiente retribución.

Respecto del citado caso, como antes de ha indicado, tal presupuesto de hecho es similar al que se contempla en el art. 21 de la Orden de convenio referido al convenio especial en determinados supuestos de reducción de jornada de trabajo con disminución de salario para el cuidado de familiar discapacitado, o convenio especial de trabajadores a tiempo parcial a que se refiere el artículo 22 de la misma Orden, que se establecen con el fin de mantener las bases de cotización del trabajador antes de la reducción del tiempo de trabajo y del salario.

En el supuesto de suscripción del convenio especial que hubiese supuesto la extinción de otro convenio anterior, el Real Decreto 615/2007 prevé que el interesado pueda mantener la base por la que venía cotizando, siendo a su cargo directo el coste del incremento de cotización sobre la cuantía, respecto de este caso como se ha indicado, dada la actual voluntariedad del convenio de cuidador no profesional no se produciría el efecto extintivo del convenio previamente suscrito si el interesado mantiene dicho convenio y no opta por la suscripción del convenio de cuidador.

c) Tipo y coeficiente reductor

A la base de cotización resultante, conforme a lo previsto en los apartados anteriores, se aplicará el tipo de cotización vigente en cada momento, conforme a las Leyes de Presupuestos Generales del Estado y Órdenes anuales de cotización. El tipo único de cotización en el Régimen General es el 28,3 por 100 para el año 2012.

El importe resultante se reducirá mediante la aplicación del coeficiente que determine el Ministerio de

Trabajo y Asuntos Sociales, previo informe del Ministerio de Economía y Hacienda, siendo el resultado la cuota a ingresar. Durante 2007 el coeficiente reductor de la cotización de los cuidadores no profesionales quedó establecido en el 0,77, no habiendo experimentado ninguna variación, quedando dicha cuantía recogida en el artículo 22 de la Orden ESS/184/2012, de 2 de febrero, por la que se desarrollan las normas legales de cotización a la Seguridad Social, desempleo, protección por cese de actividad, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional para el ejercicio 2012.

Asimismo y a tenor de lo establecido en el artículo 4.4. del Real Decreto 615/2007 a efectos de la financiación total o parcial de las acciones formativas previstas en el artículo 18.4 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, se cotizará por formación profesional en una cuantía equivalente al 0,2 por 100 aplicable a la base de cotización indicada en el apartado 1 de este artículo, porcentaje que se mantiene en la citada Orden de Cotización para 2012.

d) Cuota

Por tanto, conforme a las disposiciones citadas la cuota mensual a ingresar por la suscripción de convenio especial de cuidadores no profesionales será el resultado de aplicar a la base de cotización que corresponda, el tipo único de cotización vigente en cada momento en el Régimen General (el 28,3 por 100 para el año 2012), y tipo por formación profesional (0,2%) multiplicado por el coeficiente reductor (0,77).

Como se ha indicado, el citado Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad ha dispuesto que transitoriamente, respecto a los convenios especiales existentes a la fecha de entrada en vigor del mismo, que se extinguirán al 31 de agosto de 2012, cuando el cuidador solicite expresamente el mantenimiento del mismo con anterioridad al día 1 de noviembre de 2012, el convenio se entenderá subsistente desde el día 1 de septiembre de 2012 y hasta el 31 de diciembre de 2012 la cotización a la Seguridad Social tendrá una reducción del 10% en el total de la cuota a abonar.

2.5. Extinción del convenio especial

Conforme establece el artículo 10.2 en relación con el 28.5 de la Orden reguladora del convenio especial, este convenio especial se extingue por las siguientes causas:

- Por quedar el interesado comprendido, por la realización de actividad, en el campo de aplicación del mismo Régimen de Seguridad Social en el que se

suscribiera el convenio o en otro Régimen de los que integran el Sistema de la Seguridad Social, siempre que el trabajador o asimilado que lo suscribiere preste sus servicios o ejerza su nueva actividad a tiempo completo o a tiempo parcial, por tiempo indefinido o por duración determinada, con carácter continuo o discontinuo, y la nueva base de cotización que corresponda sea igual o superior a la base de cotización del convenio especial.

- Por adquirir el interesado la condición de pensionista por jubilación o de incapacidad permanente en cualquiera de los Regímenes del Sistema de Seguridad Social.

- Por adquirir el cuidador la condición de titular de una pensión de viudedad o en favor de familiares, cuando tenga 65 o más años.

- Por fallecimiento de la persona en situación de dependencia o extinción de la prestación económica para cuidados familiares por ella percibida.

- Cuando el cuidador deje de prestar sus servicios como tal o, en general, de reunir las condiciones y requisitos establecidos en el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo.

- Por fallecimiento del interesado.

- La falta de abono de las cuotas correspondientes a tres mensualidades consecutivas o a cinco alternativas, salvo causa justificada de fuerza mayor debidamente acreditada, no viene incluida como causa de extinción, extremo que deberá ser modificado. Cabe destacar que conforme a la modificación operada por el Real Decreto-ley 20/2012 dado que los sujetos obligados al pago de las cuotas son los suscriptores del convenio la falta de abono de las cuotas es causa de extinción.

2.6. Elementos específicos del convenio especial

Acción protectora: La situación de asimilación al alta es a efectos de las prestaciones de jubilación y de incapacidad permanente y muerte y supervivencia, derivadas de accidente, cualquiera que sea su carácter, o de enfermedad, con independencia de su naturaleza.

La Formación Profesional queda incluida ya que se efectúa cotización por la misma.

Quedan excluidos los subsidios de incapacidad temporal, maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural, quedando

asimismo excluidas la protección por desempleo y por el Fondo de Garantía Salarial.

Reconocimiento de Prestaciones: Las prestaciones se reconocerán con arreglo a las normas que las regulan en el Régimen General de la Seguridad Social en el que figura incluido el suscriptor del Convenio.

2.7. Período de carencia y acción protectora. Análisis

Respecto al periodo de carencia y la acción protectora se deberán racionalizar los requisitos exigidos para suscribir el convenio, incorporando un periodo previo de carencia y en su ausencia una correlación entre la edad del cuidador y la persona en situación de dependencia.

A través de la suscripción de este convenio se protege a los cuidadores no profesionales, además de la contingencia de jubilación, en caso de incapacidad permanente y muerte y supervivencia, derivados de accidente o enfermedad, cualquiera que sea su naturaleza, pero hay que tener presente que las contingencias que se generen, a efectos del reconocimiento de prestaciones, se someten a las normas previstas para el Régimen General, en el que se encuadran, así para aquellas que no se precisa periodo de carencia, la protección al amparo del convenio especial es indudable, pero en aquellos supuestos en los que se exige un periodo mínimo de carencia, la protección de los cuidadores, en multitud de casos, parece incierta y previsiblemente la suscripción del convenio no tendrá ninguna repercusión, a efectos de la protección del cuidador, cuando el hecho causante se produzca.

LA SITUACIÓN DE ASIMILACIÓN AL ALTA ES A EFECTOS DE LAS PRESTACIONES DE JUBILACIÓN Y DE INCAPACIDAD PERMANENTE Y MUERTE Y SUPERVIVENCIA, DERIVADAS DE ACCIDENTE... O DE ENFERMEDAD, CON INDEPENDENCIA DE SU NATURALEZA

En esta circunstancia, se encuentran muchos de los cuidadores no profesionales que son matrimonio, pareja o parientes hasta tercer grado, piénsese en la esposa (sin periodo previo de cotización), que con 60 años es designada cuidadora profesional de su marido de 63 años, y permanece en situación asimilada al alta hasta el fallecimiento de este a los 75 años, o en la hija (sin periodo previo

de cotización), de 56 años designada cuidadora no profesional de su padre jubilado de 75 años, y de su madre de 70 años, que a la muerte de su padre, a los 85 años, obtiene el reconocimiento de una pensión a favor de familiares, a los 66 años. Tanto los 12 años cotizados del primer supuesto como los 10 del segundo no tendrían valor a efectos de generar una pensión de jubilación a favor del cuidador no profesional.

Sin embargo, en otros supuestos, como la madre (sin periodo previo de cotización) designada cuidadora de su hijo, el periodo cotizado sí será eficaz para generar en su día derecho a las prestaciones que exigen periodo mínimo de cotización, tanto en función del tiempo que se ejerza como cuidador, que puede ser muy amplio (más de 15 años), como en función de la posible acumulación de este periodo cotizado a otros posteriores en razón de una actividad laboral.

No se entiende que inicialmente al elaborar el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, no se racionalizaran los requisitos exigidos para suscribir el convenio especial, conociendo las características principales de los cuidadores informales, a tenor de la información que consta en el "Portal de Mayores":

- La mayoría de los cuidadores son mujeres.
- De entre las mujeres cuidadoras, un 43% son hijas, un 22% son esposas y un 7'5% son nueras de la persona cuidada.
- La edad media está comprendida entre los 45 y los 65 años de edad.
- En su mayoría están casados.
- Una parte muy sustancial de cuidadores comparten el domicilio con la persona cuidada.
- Los cuidadores no suelen tener una ocupación laboral remunerada.
- La frecuencia de los cuidados suele ser diaria.
- Gran parte de los cuidadores no reciben ayuda de otras personas.
- La rotación familiar o sustitución del cuidador principal por otros miembros de la familia es moderadamente baja.
- La percepción de la prestación de ayuda: cuidado permanente.
- Una parte de ellos comparte la labor del cuidado con otros roles familiares como cuidar de sus hijos.

Hubiera sido oportuno valorar la posibilidad de exigir un periodo de carencia previo y, en ausencia de este, establecer un referente que tenga en consideración la edad del cuidador y la edad de la persona en situación de dependencia.

Dado que se exige un mínimo de 15 años para tener derecho a la pensión de jubilación, no se justifica el pago de cuotas por el Imserso correspondientes a un cuidador no profesional (sin periodo previo de cotización), mayor de 60 años (actualmente son cerca de 40.000 las personas mayores de 60 años que tienen suscrito convenio especial) que atiende a una persona dependiente mayor de 80 años. La correlación entre la edad de ambos, dada la esperanza de vida de la persona en situación de dependencia, es un factor determinante para medir la eficacia de las aportaciones del Imserso.

En la actualidad conforme a los datos publicados por el Imserso, a 1 de junio de 2012, son 78.691 los cuidadores no profesionales con convenio especial suscrito menores de 50 años, 31.058 entre 51 y 55 años, 28.617 entre 56 y 60 y 39.955 mayores de 60 años.

En definitiva, son 99.630 los cuidadores mayores de 50 años, que si carecen de periodo de cotización previo, deberían permanecer en situación asimilada al alta (o en alta) los mayores de 50 años al menos hasta los 65 años y los de mayores de 60 al menos hasta los 75 años, para alcanzar el periodo mínimo de cotización exigido, para acceder a la pensión de jubilación.

Respecto a la edad y sexo de las personas beneficiarias de prestaciones del SAAD, se aprecia que el 33% son hombres, de los cuales el 37,41% son mayores de 80 años, y el 67% mujeres, de las cuales el 62,37% son mayores de 80 años. Estos datos, el 54% de las personas beneficiarias de prestaciones del SAAD son mayores de 80 años, son muy significativos si consideramos que actualmente en nuestro país el hombre tiene una esperanza de vida prevista hasta los 78,87 años y la mujer hasta los 84,82.

Además, el 74,90% de las personas beneficiarias de prestaciones del SAAD son mayores de 65 años y la esperanza de vida a los 65 años, según datos del INE, es la siguiente:

INE	2010
Ambos sexos	20,438778
Hombres	18,334238
Mujeres	22,289866

En definitiva, cabría valorar la posibilidad de establecer una fórmula entre la edad de los cuidadores mayo-

res de 50 años, si carecen de periodo de cotización previo, y la edad de la persona en situación de dependencia cuando esta es mayor de 65 años, bien a los efectos de limitar la suscripción del convenio especial, bien para bonificar el periodo a efectos de computar la carencia mínima exigida para acceder a la pensión de jubilación. De otra manera, un importante porcentaje de las cotizaciones no tendrá efectividad alguna a los efectos de generar el derecho a la citada pensión.

3. Consecuencias de la suscripción obligatoria de convenios especiales hasta el 14 de julio de 2012. Necesidad de reforma introducida por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad

Desde el CT se han venido estableciendo criterios para regular las condiciones de acceso a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, mediante los acuerdos adoptados el 9 de mayo de 2007, el 25 de enero de 2010 y el 28 de octubre de 2010, pero a pesar de que en cada uno de los acuerdos adoptados, se fueran exigiendo requisitos más estrictos, la prevalencia de esta prestación sobre el resto de prestaciones reconocidas en la ley ha sido desmesurada.

El último Acuerdo del 10 de julio de 2012 del CT para la mejora del sistema para la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, publicado por Resolución de 13 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, siguiendo el mismo camino que los anteriores acuerdos, intenta racionalizar la concesión de esta prestación económica conforme su régimen de excepcionalidad.

Según los datos publicados por el Imserso, a 1 de junio 2012, son 758.364 las personas declaradas en situación de dependencia que tienen reconocida una prestación; de estas, 427.747, tienen reconocida la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, lo que supone un 56,40%.

Los cuidadores no profesionales que han suscrito el convenio especial, a la misma fecha, ascienden a

178.321 (convenio obligatorio) y 1.068 (convenio voluntario que no se suma por estar el suscriptor contado en el convenio obligatorio.)¹³ Por tanto, el número de cuidadores que ha suscrito el convenio especial representa el **41,68%** sobre el total de las personas que tienen reconocida esta prestación económica y tienen designado un cuidador no profesional para su atención.

El 92,55% del total de los cuidadores no profesionales con convenio especial son mujeres (165.043) y el 44,12% del total son menores de 50 años.

Atendiendo a los datos publicados por el IMSSERSO, se aprecia un desequilibrio territorial significativo, así la Comunidad Autónoma con mayor número de convenios suscritos es Andalucía, con 55.197, teniendo concentrados 10.744 en Cádiz y 10.688 en Málaga, seguida por Cataluña con 29.742, correspondiendo en esta Comunidad solo a Barcelona 20.844.

El porcentaje más elevado de suscripción de convenios respecto al número de prestaciones reconocidas lo alcanza la Comunidad Valenciana con un 69,07%, mientras que la media nacional es el 41,42% (ver tabla pág. siguiente).

Dado que la suscripción del convenio en el periodo analizado era de carácter obligatorio, se podía entender que el 58,32% de las personas receptoras de esta prestación estaban siendo atendidas por cuidadores no profesionales excepcionados de la obligación de suscribir el convenio, es decir, los cuidadores en activo, en situación de excedencia laboral en razón de cuidado de familiares, que tenga la consideración de periodo de cotización efectiva, de acuerdo con lo previsto en el artículo 180 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (de un año de duración) o percibiendo la prestación de desempleo, la pensión de jubilación o de incapacidad permanente o, la pensión de viudedad o en favor de familiares si tiene 65 años.

Contemplando la actual situación del mercado laboral, el potencial de incorporación al régimen de protección de la Seguridad Social mediante la suscripción del convenio especial de los cuidadores no profesionales excluidos por encontrarse en activo, en situación de excedencia por la razón aludida o percibiendo la prestación de desempleo, se podía presumir muy elevado. Además, para calcular la magnitud futura de este grupo había que tener presente las nuevas designaciones de cuidadores no profesionales que se irían produciendo en el futuro.

¹³ <http://www.dependencia.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/cecuidadores.pdf>

CC.AA	Nº PRESTACIONES ECONÓMICAS POR CUIDADOS EN EL ENTORNO	Nº DE CONVENIOS SUSCRITOS OBLIGATORIOS	% CONVENIO
Andalucía	111.633	55.197	49,45
Aragón	14.639	3.745	25,58
Asturias	7.809	3.013	38,58
Baleares	7.148	1.247	17,45
Canarias	6.000	2.940	49,00
Cantabria	9.479	4.321	45,58
Castilla-La Mancha	26.973	10.072	37,34
Castilla y León	25.486	11.744	46,08
Catalunya	94.793	29.742	31,38
C. Valenciana	23.055	15.924	69,07
Extremadura	8.948	4.780	53,42
Galicia	15.096	7.596	50,32
Madrid	20.163	6.681	33,13
Murcia	21.684	7.641	35,24
Navarra	5.976	1.565	26,19
País Vasco:	22.881	9.669	42,26
La Rioja	4.688	1.672	35,67
Ceuta y Melilla	1.296	772	59,57
TOTAL	427.747	178.321	41,68

De esta manera, considerando la situación de desequilibrio entre ingresos y gastos públicos, es cierto que se hacía necesario analizar la eficacia de esta importante partida presupuestaria y el alcance real de la protección que se perseguía mediante las cuotas abonadas.

Con este objetivo, con ocasión de la reunión de la Comisión Delegada del CT, celebrada el pasado 4 de julio, se apuntó la posibilidad de suspender la incorporación de los cuidadores no profesionales al sistema de protección de la Seguridad Social, mediante la suscripción de un convenio especial. Tras la reunión del Pleno de dicho Consejo, el 10 de julio, la ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, D^a Ana Mato, avanzó que el sistema de afiliación, alta y cotización a la Seguridad Social de los cuidadores en el entorno familiar sería revisado “en profundidad” para establecer una nueva regulación que tuviera en cuenta sus especificidades, añadiendo que mientras se concretara esta revisión, los cuidadores familiares que actualmente están en alta no perderían dicha categoría, sino al contrario: la conservarían en tanto en cuanto permanecieran las circunstancias que dieron lugar al Convenio Especial.

Dicha reforma no se ha hecho esperar, aunque aún no se ha abordado la revisión del contenido del con-

venio, como hubiera sido deseable. Mediante el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, se ha establecido, en su disposición adicional octava, que el convenio especial en el Sistema de la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia, tendrá carácter voluntario y podrá ser suscrito entre el cuidador no profesional y la Tesorería General de la Seguridad Social, estando las cotizaciones a cargo exclusivamente del suscriptor del mismo y surtiendo efecto desde la fecha de la solicitud de su suscripción.

No cabe duda de la eficacia de esta medida para reducir el gasto público al afectar al apartado 5 del artículo 4 del Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, que establece que la cotización a la Seguridad Social, así como la correspondiente a las acciones formativas a que se refiere el apartado anterior, será asumida directamente por convenio con la Tesorería General de la Seguridad Social por la Administración General del Estado.

El Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad ha modificado el carácter obligatorio de los convenios especiales en el Sistema

de la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia, estableciendo la voluntariedad del mismo, la obligación de pagar las cuotas generadas por el propio cuidador y los efectos del convenio desde su suscripción.

De esta manera, se libera a la Administración General del Estado, de su condición de sujeto obligado al pago de las cotizaciones de este colectivo, que desde la entrada en vigor de Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía personal y Atención a las personas en situación de Dependencia, venía sufragando a través del Imseo.

Se establece un periodo transitorio, durante el cual el Imsero será el responsable del pago de las cuotas generadas, respecto a los convenios especiales en el Sistema de la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia existentes a 15 de julio de 2012, que se extiende hasta el 31 de agosto, fecha en la que se extinguen todos los convenios especiales, pudiendo el cuidador solicitar expresamente el mantenimiento del mismo, siempre que lo haga con anterioridad al día 1 de noviembre de 2012, en cuyo caso se entenderá subsistente dicho convenio desde el día 1 de septiembre de 2012.

En este último caso, desde el 1 de septiembre y solo hasta el 31 de diciembre de 2012 la cotización a la Seguridad Social tendrá una reducción del 10% en el total de la cuota a abonar, siendo a cargo de la Administración General del Estado el 5% del total de la cuota y el 85% restante a cargo del cuidador no profesional.

La modificación llevada a cabo, únicamente tiene como objeto contribuir a reducir el déficit público. Sin embargo, es necesario afrontar medidas en relación al sistema de afiliación, alta y cotización a la Seguridad Social de los cuidadores en el entorno familiar, recogidas en 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, ya que este precisaba y precisa ser revisado para establecer una nueva regulación que tenga en cuenta sus especificidades, en términos tanto jurídicos y prestacionales como actuariales.

Era evidente que había que afrontar medidas para frenar la repercusión que en los Presupuestos Generales del Estado ha venido teniendo, desde la entrada en vigor de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, el reconocimiento, por las CCAA, de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, tanto en lo que se refiere a la aportación del Estado para su financiación parcial,

mediante el nivel mínimo de protección, como a la financiación por la Administración General del Estado de las cuotas de los cuidadores no profesionales.

4. Cuestiones pendientes sobre la inclusión de los cuidadores no profesionales en el Régimen de Protección de la Seguridad Social

4.1. Establecer indicadores que determinen la insuficiencia de recursos públicos o privados acreditados, la despoblación, o las circunstancias geográficas o de otra naturaleza que impidan o dificulten otras modalidades de atención, para identificar los núcleos de población donde no sería posible suscribir el convenio especial por cuidadores del entorno.

En consecuencia con lo anterior, excluir de la posibilidad de suscribir el convenio especial a aquellas personas que no tienen vínculo de parentesco hasta tercer grado, o que teniéndolo no conviven con la persona en situación de dependencia, cuando la persona en situación de dependencia no tiene ubicado su domicilio en un entorno caracterizado por insuficiencia de recursos públicos o privados acreditados, la despoblación, o circunstancias geográficas o de otra naturaleza que impidan o dificulten otras modalidades de atención, ello conforme a las condiciones y requisitos establecidos en el artículo 12 del Real Decreto 727/2007, de 8 de junio.

Por tanto, en las poblaciones no caracterizadas por las circunstancias citadas, los cuidadores no profesionales, designados en el PIA, que carecen del vínculo de parentesco exigido o que teniéndolo no conviven con la persona en situación de dependencia no deberían incorporarse al Sistema de protección de la Seguridad Social mediante la suscripción del convenio especial. Siguiendo esta línea, debería depurarse el número de convenios suscritos actualmente por los cuidadores no profesionales para ajustarlos a la norma en el sentido indicado.

4.2. Definir la figura del cuidador del entorno sin vínculos familiares para evitar que la suscripción del convenio especial de cobertura a supuestos no ajustados a la norma, como es el caso de la posible designación de cuidadores no profesionales a quienes en realidad prestan servicios como empleados de hogar.

4.3. Impedir la suscripción del convenio especial a los cuidadores del entorno cuando carezcan de vínculo de parentesco con la persona que atienden, cuando con carácter previo a la solicitud de reconocimiento de si-

tuación de dependencia constan o han constado afiliados al Régimen Especial de Empleados de Hogar o al Régimen General por una relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar, en la que figura como cabeza de familia o patrono la persona en situación de dependencia, su cónyuge o parientes por consanguinidad, afinidad o adopción, hasta el tercer grado.

4.4. Condicionar la suscripción del convenio especial con la Seguridad Social, a la acreditación de que las labores domésticas son realizadas por un tercero y no por el cuidador no profesional, cuando éste careciera de vínculos familiares o afectivos.

A tales efectos cabría exigir el alta de dicho tercero en el régimen correspondiente a las empleadas de hogar, y en su defecto, considerar que de la jornada dedicada por el cuidador debe deducirse la parte que es necesaria para realizar las labores domésticas, que se deberá determinar por los técnicos en la materia (equivalencia con las horas de servicio de ayuda a domicilio para labores domésticas, que precisaría la persona en situación de dependencia) no cotizando el Imserso por dicha fracción.

4.5. Intensidad de los cuidados prestados en el domicilio. Sería necesario determinar expresamente la intensidad de la atención que se presta por el cuidador no profesional, tal como se hace respecto a los servicios ¹⁴, a efectos de calcular la correspondiente cuota, en función de la dedicación prestada, completa o a tiempo parcial.

Para ello hay que tener presente que las personas en situación de dependencia necesitan ayuda para realizar las Actividades Básicas de la Vida Diaria (ABVD) que son las tareas más elementales de la persona, que le permiten desenvolverse con un mínimo de autonomía e independencia, tales como: el cuidado personal, las actividades domésticas básicas, la movilidad esencial, reconocer personas y objetos, orientarse, entender y ejecutar órdenes o tareas sencillas, según lo 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.

UN IMPORTANTE
PORCENTAJE DE LAS
COTIZACIONES NO TENDRÁ
EFECTIVIDAD ALGUNA A LOS
EFECTOS DE GENERAR EL
DERECHO A LA PENSIÓN [DE
JUBILACIÓN]

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.

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.

En términos de cotización tan solo podría entenderse una dedicación en jornada completa la prestada a los dependientes valorados en Grado III. En este sentido, ya el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, señala que cuando a la persona en situación de dependencia tuviera reconocido el Grado I, dependencia moderada, en todo caso se entenderá que, dadas las características de la atención prestada por estos cuidadores no profesionales, la base mensual de cotización en el correspondiente convenio especial será el cincuenta por ciento del tope mínimo establecido en el Régimen General de la Seguridad Social.

Quedaría por determinar qué base mensual de cotización corresponde a los cuidadores no profesionales que atienden a una persona en situación de dependencia valorada en Grado II.

En consecuencia, sería aconsejable:

1) Fijar parámetros para determinar el tiempo de atención prestada por el cuidador del entorno a la persona dependiente, a efectos de aplicar la parcialidad que corresponda, cuando no conviven con la persona a la que atienden, a efectos de suscribir el convenio especial.

¹⁴ RDL 20/2012, de 13 de julio. DT12ª. Las intensidades de protección de los servicios establecidas para cada grado de dependencia serán las siguientes:

- Grado III. Gran dependencia: entre 46 y 70 horas mensuales.
- Grado II. Dependencia severa: entre 21 y 45 horas mensuales.
- Grado I. Dependencia moderada: máximo 20 horas mensuales.

2) Determinar qué jornada corresponde para atender a una persona valorada en Grado II, persona que necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria dos o tres veces al día, pero que no requiere o quiere el apoyo permanente de un cuidador o tiene necesidades de apoyo extenso para su autonomía personal.

4.6. Revisión del sistema de afiliación, alta y cotización a la Seguridad Social de los cuidadores en el entorno familiar.

1) Racionalizar los requisitos exigidos para suscribir el convenio, incorporando un periodo previo de carencia y en su ausencia una correlación entre la edad del cuidador y la persona en situación de dependencia.

2) Determinar expresamente si el cuidador no profesional designado en el PIA, en el caso previsto en la disposición transitoria novena¹⁵ del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, puede suscribir el convenio desde la fecha de la resolución de reconocimiento de la prestación o desde que concluya el plazo suspensivo previsto en dicha disposición.

3) Establecer la documentación que el cuidador no profesional tiene que presentar a efectos de la suscripción del convenio especial y la acreditación de la realización de los cuidados no profesionales, de conformidad con lo estipulado en el artículo 2.6 del real decreto 615/2007 de 11 de mayo, precepto sin correlación con el ahora inexistente artículo 1.2:

- a. Copia de la resolución por la que se haya concedido la prestación económica a la persona atendida.
- b. Documentación acreditativa del parentesco con aquélla.
- c. Documentación de las siguientes circunstancias: insuficiencia de recursos públicos o privados acreditados, despoblación, o circunstancias geográficas o de otra naturaleza que impidan o dificulten otras modalidades de atención.

d. Sería conveniente incorporar la documentación que acredite el domicilio y lugar de residencia del cuidador no profesional.

4) Establecer, en caso de extinción del convenio especial por fallecimiento de la persona en situación de dependencia o extinción de la prestación económica para cuidados familiares por ella percibida, la posibilidad de acogerse a otro tipo de convenio especial cuando se produzcan cualquiera de dichos eventos, para posibilitar el mantenimiento de la protección del cuidador una vez haya fallecido la persona en situación de dependencia o precise de otra atención más adecuada.

5) Incluir como causa de extinción del convenio especial la falta de abono de las cuotas correspondientes a tres mensualidades consecutivas o a cinco alternativas, salvo causa justificada de fuerza mayor debidamente acreditada.

6) Establecer un derecho de opción para aquellos cuidadores no profesionales, que con anterioridad a la prestación de los correspondientes cuidados en beneficio de la persona dependiente, tenían suscrito un convenio especial con la Seguridad Social, que resultó extinguido, sin perjuicio del mantenimiento de la base de cotización que procediera, al suscribir obligatoriamente el convenio especial de cuidadores no profesionales, entre el mantenimiento de este último o reiniciar el extinguido con anterioridad.

4.7. Con carácter contributivo, cuando el cuidador no profesional, designado como tal en el PIA, no se haya incorporado a su puesto de trabajo, tras el transcurso del periodo de un año de excedencia laboral en razón de cuidado de familiares, de acuerdo con lo previsto en el artículo 180 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, y hubiera suscrito el convenio especial con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, se debería valorar la oportunidad de establecer, la consideración de periodo de cotización efectiva, por el tope mínimo que en cada momento, esté establecido en el Régimen General de

¹⁵ **Disposición transitoria novena.** Solicitudes de reconocimiento de la situación de dependencia pendientes de resolución a la entrada en vigor de este real decreto-ley.

En el caso de aquellas personas que hayan presentado una solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia con anterioridad a la entrada en vigor de este real decreto-ley que se encuentre pendiente de resolución a esa fecha, el derecho de acceso a las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales previstas en el artículo 18 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, derivadas del reconocimiento de dicha situación estarán sujetas a un plazo suspensivo máximo de dos años a contar desde la fecha de la resolución de reconocimiento de las prestaciones o, en su caso, desde el transcurso del plazo de seis meses desde la presentación de la solicitud sin haberse dictado y notificado resolución expresa de reconocimiento de la prestación, plazo que se interrumpirá en el momento en que el interesado empiece a percibir dicha prestación.

la Seguridad Social, el plazo durante el cual se presta atención y cuidados a una persona en situación de dependencia, conforme a lo establecido en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, a los efectos de las prestaciones jubilación y de incapacidad permanente y muerte y supervivencia, derivadas de accidente, cualquiera que sea su carácter, o de enfermedad, con independencia de su naturaleza, computándose dicho plazo desde la extinción del convenio especial, según lo previsto en la disposición transitoria décimo tercera del citado real decreto-ley, hasta el día en que se produzca la extinción de la condición de cuidador

De igual manera, la consideración de periodo de cotización efectiva debería cesar cuando el cuidador adquiriera la condición de pensionista de jubilación o de incapacidad permanente, cuando tratándose de pensionista de viudedad o en favor de familiares cumpla 65 o más años y cuando realice alguna actividad profesional, por la que deba quedar incluido en el sistema de la Seguridad Social. Asimismo, durante los periodos que se suspenda la prestación económica no se computara dicho plazo como periodo de cotización efectiva.

Así, no sería necesaria la suscripción del convenio especial a costa del cuidador no profesional en este supuesto y se daría respuesta a situaciones que pueden atentar contra el principio de seguridad jurídica.

Con esta medida se mantendría el régimen de protección de este colectivo, que optó por no reincorporarse a su puesto de trabajo y dedicarse a prestar cuidados a la persona en situación de dependencia, al amparo de la normativa vigente en el momento del cumplimiento del año de excedencia.

4.8. Excluir a los cuidadores no profesionales que suscriban el convenio especial de la condición de posibles beneficiarios de las pensiones a favor de familiares, recogida en el artículo 176 del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, respecto a los hijos y hermanos de pensionistas de jubilación o incapacidad permanente, ambas en su modalidad contributiva, o de aquellos trabajadores que al fallecer reunían los requisitos para el reconocimiento del derecho a pensión de jubilación o de incapacidad permanente (cuyo expediente de incapacidad permanente se encontrara pendiente de resolución), varones o mujeres mayores de 45 años, que estén solteros, viudos, separados judicialmente o divorciados, siempre que acrediten dedicación prolongada al cuidado del causante.

4.9. Formación Profesional. La Formación Profesional queda incluida en el convenio especial, ya que se

efectúa cotización por la misma. Sin embargo, deberán adoptarse las medidas oportunas para resolver la incidencia que va a ocasionar el régimen de voluntariedad de suscripción del convenio, ya que de esta manera, solamente aquellos que lo suscriban podrían recibirla (o sufragarían la de todos), mientras que los que no suscriban el convenio, solo la obtendrían si la Comunidad Autónoma la financia dentro de su nivel adicional.

SE HACÍA NECESARIO ANALIZAR LA EFICACIA DE ESTA IMPORTANTE PARTIDA PRESUPUESTARIA Y EL ALCANCE REAL DE LA PROTECCIÓN

El Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, por el que se concreta la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia, para contribuir a la de formación e información de cuidadores no

profesionales, introdujo una modificación del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, estableciendo el acceso de los cuidadores no profesionales a esta formación. El artículo 5.1.b y 5.3.c del citado Real Decreto 395/2007, señala que los cuidadores no profesionales podrán participar en la formación de oferta y podrán tener prioridad en las acciones formativas.

Conforme al artículo 5.2 de la Orden 718/2008, de 7 de marzo, del Ministerio de Trabajo e Inmigración, por la que se desarrolla el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, en materia de formación de oferta, los cuidadores no profesionales podrán participar en la formación de oferta sectorial de referencia en los ámbitos de servicios de atención a las personas dependientes y desarrollo de la autonomía personal, centros y servicios de atención a personas con discapacidad, acción e intervención social y sanidad.

Sin perjuicio de las competencias de cada una de las Administraciones Públicas, el CT, esta facultado para acordar, planes, proyectos y programas conjuntos (artículo 8.2.f) y, específicamente, le corresponde promover, acciones de apoyo a los cuidadores no profesionales a través de programas tales como la formación y la información (artículo 18.4). De esta manera, el CT del SAAD en su reunión de 22 de septiembre de 2009, adoptó el acuerdo sobre criterios comunes de acreditación en materia de formación e información de cuidadores no profesionales, publicado por Resolución de 4 de noviembre de 2009, de la Secretaría General de Política Social y Consumo.

El acuerdo establece las condiciones mínimas que debe contener la formación básica y de apoyo a cuidadores no profesionales, que debe impulsarse desde los sistemas públicos de servicios sociales, sanitario y educativo, así como, desde el subsistema de formación profesional para el empleo, a través de la oferta formativa no vinculada a la obtención de los certificados de profesionalidad.

El criterio séptimo del acuerdo, referido a la financiación de la formación, establece que los programas de formación contemplados en el Acuerdo, se financiarán a través de los presupuestos previstos en aplicación del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, de acuerdo con el régimen especial de cotización establecido en el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, así como con los créditos específicos que a tal efecto se establezcan, dentro del Marco de Cooperación Interadministrativa para la financiación del nivel acordado.

La Orden ESS/184/2012, de 2 de febrero, por la que se desarrollan las normas legales de cotización a la Seguridad Social, desempleo, protección por cese de actividad, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional para el ejercicio 2012, fija una cotización por formación profesional en una cuantía equivalente al 0,20 por 100 de la base de cotización que corresponda.

Por tanto, a efectos de la financiación total o parcial de las acciones formativas previstas en el artículo 18.4 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, se cotizará por formación profesional en una cuantía equivalente al 0,20 % aplicable a la base de cotización correspondiente.

Esta cotización con carácter previo a la reforma realizada mediante el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de

julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, era asumida directamente por convenio con la Tesorería General de la Seguridad Social por la Administración General del Estado. Con la reforma corresponde ser abonada por el cuidador que voluntariamente ha suscrito el convenio especial.

De esta manera, se hace preciso, excluir del convenio especial esta cotización, ya que las acciones formativas se dirigen a todos los cuidadores no profesionales, con independencia de que suscriban voluntariamente el convenio especial o no lo hagan.

El criterio séptimo del acuerdo del CT del SAAD adoptado en su reunión de 22 de septiembre de 2009, sobre criterios comunes de acreditación en materia de formación e información de cuidadores no profesionales, publicado por Resolución de 4 de noviembre de 2009, de la Secretaría General de Política Social y Consumo, referido a la financiación de la formación, establecía que los programas de formación contemplados en el Acuerdo, se financiarán a través de los presupuestos previstos en aplicación del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, de acuerdo con el régimen especial de cotización establecido en el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, así como con los créditos específicos que a tal efecto se establezcan, dentro del Marco de Cooperación Interadministrativa para la financiación del nivel acordado.

Si consideramos que el nivel acordado se encuentra suspendido y que la cotización prevista en el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, aunque no se llegue a suprimir, ya no es de carácter obligatorio, se hace preciso establecer la forma de financiación de la formación de los cuidadores no profesionales que no suscriben el convenio especial. ●

LAS MAGNITUDES ECONÓMICAS RELACIONADAS CON LAS PENSIONES CONTRIBUTIVAS Y COTIZACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Alicia DE LAS HERAS CAMINO

Actuario de la Seguridad Social

77

1. INTRODUCCIÓN

En el momento actual, el sistema de Seguridad Social se encuentra con el ejercicio presupuestario 2011 cerrado pero cuyo presupuesto aún no cuenta con una liquidación definitiva. Ahora bien, en la medida en que se dispone de la liquidación provisional, desde principios de este año 2012 ha proliferado la publicación de gran cantidad de información en referencia al total del gasto realizado y al volumen de ingresos conseguidos a lo largo de dicho ejercicio 2011. Esta información ha sido de gran relevancia, puesto que es cuestión de gran interés todo lo relacionado con la sostenibilidad y solvencia del sistema público de pensiones, y en especial con el déficit con el que cerró el presupuesto de la Seguridad Social el ejercicio 2011.

Pero ya no sólo resulta de interés lo sucedido hasta el año 2011, último ejercicio económico cerrado, sino lo que se está produciendo durante el año 2012, ya que a la fecha actual se acaba de aprobar el presupuesto del sistema de la Seguridad Social para el año 2012, estando disponible la ejecución hasta mayo, la cual puede ser consultada por los ciudadanos a través de la página web de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

En este artículo, se analizarán aquellas **partidas de gasto** del presupuesto del sistema de Seguridad Social relacionadas con las pensiones, las de **ingresos** que permiten su financiación en el actual sistema de reparto, para profundizar en la relación de ambos importes con distintas magnitudes económicas relativas a la Contabilidad Nacional, mercado de trabajo y entorno demográfico publicadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE), con el objetivo de dar explicación a la evolución seguida a lo largo de los distintos años, de los cuales se dispone de información completa.

2. INFORMACIÓN RELATIVA AL GASTO EN PENSIONES

El sistema de Seguridad Social, a través de las entidades del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) y el Instituto Social de la Marina (ISM) se encarga de la gestión de las pensiones contributivas de un elevado número de pensionistas, en concreto con los últimos datos publicados¹ de nómina a 1 de junio de 2012, el número total de pensionistas beneficiarios de pensiones contributivas del sistema de Seguridad Social es de 8.094.141.

¹ Información disponible en la página web www.seg-social.es.

El **gasto en pensiones contributivas** se registra en los presupuestos de la Seguridad Social, cuyo valor final forma parte de las Cuentas y Balances del Sistema de Seguridad Social. Ahora bien, cuando se trata de analizar su evolución a lo largo de los años, no sólo es interesante analizar el gasto presupuestado y finalmente liquidado, sino también la **evolución de la nómina de pensiones contributivas a 31 de diciembre**² de cada año. Por este motivo se procederá al estudio de su evolución, desagregando los distintos conceptos que componen el importe total, a saber: pensión inicial, revalorización y complemento a mínimos.

Como **pensión inicial** se recogen las cuantías de la pensión en el momento de su reconocimiento inicial, totalizando, junto al resultado de aplicar el correspondiente porcentaje a la base reguladora, el importe de otros complementos que puedan corresponder conforme a la normativa vigente. Bajo el concepto de **revalorización** se incorporan todas las cuantías, que de forma acumulativa, se han ido reconociendo año a año, asociadas al crecimiento anual que experimentan las pensiones en vigor, acorde a las expectativas de incremento en el índice de precios al consumo a noviembre de cada año, y su posible desviación. Finalmente, en el concepto de **Complementos a Mínimos** se añade el importe que complementa a la pensión inicial más la revalorización, para alcanzar la cuantía mínima establecida en función de la situación económica y personal del pensionista.

2.1. Gasto en nómina de pensiones contributivas del Sistema de Seguridad Social

Con la finalidad de analizar la evolución experimentada por la nómina en pensiones del sistema de Seguridad Social (pensiones contributivas gestionadas por el INSS e ISM), se procede inicialmente a analizar la

CON LOS ÚLTIMOS
DATOS PUBLICADOS DE
NÓMINA A 1 DE JUNIO
DE 2012, EL NÚMERO
TOTAL DE PENSIONISTAS
BENEFICIARIOS DE
PENSIONES CONTRIBUTIVAS
DEL SISTEMA DE SEGURIDAD
SOCIAL ES DE 8.094.141

nómina a 31 de diciembre de cada año, junto con la **pensión media**, **número de pensiones en vigor** y **pensionistas del sistema** a dicha fecha, a través del cuadro de la página siguiente.

Como se puede observar:

- La nómina en pensiones contributivas ha ido creciendo a lo largo de todo el periodo, lo mismo que la pensión media y el número de pensiones en vigor, elementos determinantes de la nómina mensual.
- El crecimiento en la nómina de pensiones a 31 de diciembre está condicionado por varios factores, como son:

1. El número de pensiones
2. La revalorización de dicho ejercicio y la desviación del IPC del año anterior (al no incorporar la desviación del propio ejercicio)
3. El efecto sustitución (relación entre altas y bajas del año), que se verá, a su vez, influido por las modificaciones normativas que hayan podido entrar en vigor.

Sin profundizar en cada uno de estos factores, se observa que a lo largo de este periodo se han producido crecimientos en nómina superiores a los del año anterior en los siguientes años:

- En los años 2000, 2001 y 2003 como consecuencia de un crecimiento superior en la pensión media.
- En el año 2005 debido a un crecimiento mayor en el número de pensiones.
- En el año 2008 al crecer por encima tanto la pensión media como el número de pensiones en vigor.

Analizando la evolución experimentada por dicha nómina en pensiones **según los componentes de gasto (Pensión Inicial, Complementos a Mínimos y Revalorización)**, se observa que:

- La pensión inicial ha experimentado un crecimiento a lo largo del periodo, derivado del señalado efecto sustitución.

² Esta información se trata de una nómina ficticia, ya que la nómina se elabora a primer día de cada mes. Su finalidad es conocer la nómina de los pensionistas que van a percibir pensiones de la Seguridad Social durante enero del siguiente año, pudiendo estimar el coste que supone la revalorización para el ejercicio entrante, y la posible paga adicional por desviación en el IPC previsto, correspondiente al año analizado. Los datos quedan recogidos en los distintos volúmenes anuales del "Informe Económico Financiero. Presupuestos de la Seguridad Social".

EVOLUCIÓN DE LAS PENSIONES CONTRIBUTIVAS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

Evolución de la Nómina de las pensiones contributivas en vigor a 31 de diciembre

Años	Importe total (*)	Número pensiones	Pensión media	Número pensionistas
1994	2.483.804,95	6.903.083	359,81	6.391.427
1995	2.693.184,40	7.039.678	382,57	6.516.282
1996	2.920.106,76	7.222.993	404,28	6.636.497
1997	3.098.084,93	7.364.232	420,69	6.740.378
1998	3.255.585,10	7.476.202	435,46	6.846.595
1999	3.398.503,72	7.561.781	449,43	6.932.804
2000	3.608.932,93	7.649.392	471,79	7.017.233
2001	3.845.223,27	7.715.679	498,36	7.121.087
2002	4.047.823,94	7.793.805	519,36	7.190.919
2003	4.324.100,51	7.855.750	550,44	7.247.856
2004	4.606.363,21	7.920.695	581,56	7.300.329
2005	4.962.719,53	8.107.268	612,13	7.388.501
2006	5.327.838,09	8.231.379	647,26	7.494.385
2007	5.682.354,33	8.338.546	681,46	7.586.574
2008	6.151.029,88	8.473.927	725,88	7.700.749
2009	6.553.201,41	8.614.876	760,68	7.826.416
2010	6.881.246,12	8.749.054	786,51	7.948.463
2011	7.198.418,89	8.871.435	811,42	8.066.507

Evolución de la Nómina de las pensiones contributivas en vigor a 31 de diciembre, por conceptos

Importe total (*)	Pensión inicial (*)	Mínimos (*)	Importe revalorización (*)	Reva/Total nómina
2.483.804,95	1.332.173,38	242.093,69	909.535,66	36,62%
2.693.184,40	1.474.757,49	246.925,82	971.500,01	36,07%
2.920.106,76	1.621.969,40	256.668,23	1.041.469,84	35,67%
3.098.084,93	1.772.252,47	254.516,61	1.071.316,10	34,58%
3.255.585,10	1.912.095,97	254.961,35	1.088.529,08	33,44%
3.398.503,72	2.045.791,11	256.602,12	1.096.113,86	32,25%
3.608.932,93	2.191.686,80	280.486,34	1.136.760,00	31,50%
3.845.223,27	2.314.878,43	290.398,95	1.239.950,00	32,25%
4.047.823,94	2.464.130,00	289.650,00	1.294.040,00	31,97%
4.324.100,51	2.638.900,00	288.460,00	1.396.740,00	32,30%
4.606.363,21	2.844.880,00	276.570,00	1.484.920,00	32,24%
4.962.719,53	3.058.360,00	304.490,00	1.599.870,00	32,24%
5.327.838,09	3.292.230,00	340.050,00	1.695.560,00	31,82%
5.682.354,33	3.554.320,00	370.830,00	1.757.200,00	30,92%
6.151.029,88	3.836.450,00	418.840,00	1.895.740,00	30,82%
6.553.201,41	4.140.870,00	458.310,00	1.954.020,00	29,82%
6.881.246,12	4.451.080,00	492.300,00	1.937.870,00	28,16%
7.198.418,89	4.758.258,75	506.734,87	1.933.425,28	26,86%

Variación anual

Años	Importe total	Número pensiones	Pensión media	Número pensionistas
1994				
1995	8,43%	1,98%	6,33%	1,95%
1996	8,43%	2,60%	5,67%	1,84%
1997	6,09%	1,96%	4,06%	1,57%
1998	5,08%	1,52%	3,51%	1,58%
1999	4,39%	1,14%	3,21%	1,26%
2000	6,19%	1,16%	4,98%	1,22%
2001	6,55%	0,87%	5,63%	1,48%
2002	5,27%	1,01%	4,21%	0,98%
2003	6,83%	0,79%	5,98%	0,79%
2004	6,53%	0,83%	5,65%	0,72%
2005	7,74%	2,36%	5,26%	1,21%
2006	7,36%	1,53%	5,74%	1,43%
2007	6,65%	1,30%	5,28%	1,23%
2008	8,25%	1,62%	6,52%	1,50%
2009	6,54%	1,66%	4,80%	1,63%
2010	5,01%	1,56%	3,40%	1,56%
2011	4,61%	1,40%	3,17%	1,49%

Variación anual

Importe total	Pensión inicial	Mínimos	Importe revalorización	Reva/Total nómina
8,43%	10,70%	2,00%	6,81%	-0,55%
8,43%	9,98%	3,95%	7,20%	-0,41%
6,09%	9,27%	-0,84%	2,87%	-1,09%
5,08%	7,89%	0,17%	1,61%	-1,14%
4,39%	6,99%	0,64%	0,70%	-1,18%
6,19%	7,13%	9,31%	3,71%	-0,75%
6,55%	5,62%	3,53%	9,08%	0,75%
5,27%	6,45%	-0,26%	4,36%	-0,28%
6,83%	7,09%	-0,41%	7,94%	0,33%
6,53%	7,81%	-4,12%	6,31%	-0,07%
7,74%	7,50%	10,10%	7,74%	0,00%
7,36%	7,65%	11,68%	5,98%	-0,41%
6,65%	7,96%	9,05%	3,64%	-0,90%
8,25%	7,94%	12,95%	7,88%	-0,10%
6,54%	7,93%	9,42%	3,07%	-1,00%
5,01%	7,49%	7,42%	-0,83%	-1,66%
4,61%	6,90%	2,93%	-0,23%	-1,30%

(*) Importe en miles de euros.

Fuente: Elaboración propia con los datos publicados por la Secretaría de Estado de Seguridad Social.

- El Importe del Complemento a Mínimos experimentó decrecimientos durante los años 1997 y los años que van desde el 2002 al 2004, en los que las modificaciones de las pensiones mínimas no fueron mejoradas de forma significativamente superior al incremento experimentado por el IPC.
- El Importe de la Revalorización únicamente ha disminuido durante los años 2010 y 2011, como

consecuencia de la disminución en el IPC anual (en 2010) y la ausencia de revalorización para las pensiones no complementadas por mínimos, durante el año 2011.

- El porcentaje que representa el importe por revalorización en el total de la nómina ha ido disminuyendo a lo largo del periodo analizado, pasando de un 37 por 100, en el año 1994, a un porcentaje del

27 por 100, durante el ejercicio 2011, reflejo directo de lo citado en el comentario anterior.

- A lo largo de este periodo se han observado crecimientos en nómina superiores a los del año anterior con el siguiente comportamiento:

1. En todos los años en los que la nómina experimentó crecimientos superiores se dio, a su vez, un crecimiento superior en el importe por revalorización.
2. En los años 2000, 2005 y 2008 dicho crecimiento se da acompañado de un incremento en el importe por Complementos a Mínimos.

Finalmente, analizando el **número de pensionistas** que se encuentran percibiendo la nómina en cada uno de los años analizados, se observa un crecimiento a lo largo de todos los años, nunca superior al 2% anual, por debajo del incremento en el importe de la nómina mensual.

2.2. Gasto en pensiones en el Presupuesto del Sistema de Seguridad Social

Con el objetivo de analizar los distintos componentes en que se puede descomponer el gasto en pensiones y ser comparados con los elementos en que se desagrega el ingreso por cotizaciones, teniendo en consideración distintas magnitudes de carácter económico, demográfico y laboral, se procede a estudiar el **gasto en pensiones en base al Presupuesto del Sistema de Seguridad Social**, una vez que se dispone de la liquidación anual.

En el cuadro de la página siguiente se recogen los datos del gasto en pensiones, tanto contributivas como no contributivas que se ha recogido a lo largo del periodo analizado en las Cuentas y Balances del Sistema (1994-2010), siendo el dato de 2011 el correspondiente a la liquidación provisional, todos ellos expresados en millones de euros.

Como se puede comprobar, el crecimiento en el gasto en pensiones contributivas sigue una evolución similar al de la nómina destinada a dichas pensiones a 31 de diciembre de cada año, ya que el componente primordial de dicho gasto es la nómina pagada a lo largo de los distintos meses de cada año.

Ahora bien, cuando se trata de analizar el gasto presupuestario, en su relación con la nómina de pensiones, hay que destacar lo siguiente:

- El gasto en pensiones del año "X" recoge la nómina de diciembre del año anterior "X-1" junto con

LA NÓMINA EN PENSIONES CONTRIBUTIVAS HA IDO CRECIENDO A LO LARGO DE TODO EL PERIODO, LO MISMO QUE LA PENSIÓN MEDIA Y EL NÚMERO DE PENSIONES EN VIGOR

las nóminas de los meses que van desde enero a noviembre del año analizado "X", más las dos pagas extraordinarias del ejercicio "X", y la paga adicional que en cada año devenga como consecuencia de la desviación que se produce en el IPC real a noviembre de cada año y el IPC previsto al ini-

cio de cada año "X", elemento determinante de la actualización de cuantías, previa a la revalorización de las pensiones en aquellos casos en que se produce.

- Este gasto en pensiones que aparece en la liquidación del Presupuesto recoge tanto retrocesiones, atrasos y otros ajustes de caja independientes a la nómina mensual.

Cabe destacar que el dato para el ejercicio 2011 es el dato correspondiente a la liquidación provisional a diciembre de 2011, en el que se registra un gasto en pensiones contributivas para el sistema de Seguridad Social de 99.528,10 millones de euros, en concepto de obligaciones reconocidas hasta diciembre de 2011. Este importe supone un incremento del 4 por 100 en relación al importe registrado a diciembre de 2010. Ahora bien, si en vez de fijarse en el concepto de obligaciones reconocidas, se analizasen los pagos realizados, el crecimiento ha sido del 4,6 por 100, el mismo crecimiento que el experimentado por la nómina a 31 de diciembre del año 2011.

Puesto que ya se encuentra disponible la ejecución del Presupuesto de la Seguridad Social hasta mayo de 2012, cabe destacar que las obligaciones reconocidas hasta ese mes son de 36.811,75 millones de euros, un 4,37 por 100 más que la ejecución realizada hasta mayo del año 2011. Crecimiento superior al 3,90 por 100, experimentado durante todo el ejercicio 2011, en relación con el 2010.

3. GASTO EN PENSIONES, INGRESOS POR COTIZACIONES Y MAGNITUDES ECONÓMICAS RELACIONADAS

Información empleada

Con carácter previo a su análisis, se procede a relacionar las principales características de las magnitudes

Ejercicio	Millones de euros (1)					
	PIB	Gasto en pensiones contributivas	Gasto en pensiones no contributivas	Gasto en pensiones	Crec. Gasto en pensiones contributivas	Cuotas incluido desempleo
1994	425.089,00	34.183,87	865,76	35.049,63		42.953,44
1995	456.495,00	37.204,82	967,49	38.172,31	8,84%	41.951,20
1996	490.476,00	40.367,31	1.121,61	41.488,92	8,50%	45.155,40
1997	505.438,00	42.538,64	1.228,76	43.767,40	5,38%	48.041,21
1998	536.917,00	44.793,86	1.325,49	46.119,35	5,30%	51.327,18
1999	579.942,00	46.854,78	1.391,88	48.246,66	4,60%	55.112,26
2000	629.907,00	51.077,84	1.551,25	52.629,09	9,01%	60.766,33
2001	680.397,00	53.374,62	1.618,15	54.992,77	4,50%	66.390,06
2002	729.258,00	56.852,50	1.676,76	58.529,26	6,52%	70.829,10
2003	783.082,00	60.151,39	1.735,83	61.887,22	5,80%	76.429,56
2004	841.294,00	64.453,17	1.781,22	66.234,39	7,15%	81.871,04
2005	909.298,00	68.950,14	1.848,76	70.798,90	6,98%	88.235,73
2006	985.547,00	73.724,99	1.903,43	75.628,42	6,93%	95.791,23
2007	1.053.161,00	79.805,40	1.978,10	81.783,50	8,25%	103.725,12
2008	1.087.749,00	84.728,54	2.020,50	86.749,04	6,17%	108.710,31
2009	1.047.831,00	89.972,08	2.038,36	92.010,44	6,19%	107.313,22
2010	1.051.342,00	95.714,00	2.042,51	97.756,51	6,38%	105.682,72
2011	1.073.383,00	99.528,10	2.006,94	101.535,04	3,98%	105.491,01

(1) Cuentas y Balances del sistema de Seguridad Social (1994-2010).
Dato de 2011 Liquidación del Sistema de Seguridad Social (provisional).

objeto de estudio, así como el origen de los datos utilizados:

1. Producto Interior Bruto en unidades monetarias corrientes de cada año y expresado en precios de mercado. Serie puesta a disposición por el INE a través de su página web (en millones de euros).

2. Gasto en Pensiones, tanto Contributivas como No Contributivas que se ha recogido a lo largo del periodo analizado en las Cuentas y Balances del Sistema (1994-2010), siendo el dato de 2011 el que aparece en la liquidación provisional a diciembre de 2011 (en millones de euros).

3. Ingreso por Cotizaciones, incluyendo las procedentes de trabajadores en desempleo, recogido a lo largo del periodo analizado en las Cuentas y Balances del Sistema (1994-2010), siendo el dato de 2011

EL CRECIMIENTO EN EL GASTO EN PENSIONES CONTRIBUTIVAS SIGUE UNA EVOLUCIÓN SIMILAR AL DE LA NÓMINA DESTINADA A DICHAS PENSIONES A 31 DE DICIEMBRE DE CADA AÑO

el que aparece en la liquidación provisional a diciembre de 2011 (en millones de euros).

4. Número de Pensiones Contributivas a 31 de diciembre de cada año. Datos generados por el INSS, y puestos a disposición a través de la página web de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

5. Población activa (en miles de personas), procedente del INE (EPA), al cuarto trimestre de cada año, conseguidos a través de su página web.

6. Población en edad de trabajar (de 16 a 64 años) y población de 65 años y más, recogida por la Encuesta de Población Activa para el cuarto trimestre de cada año, en miles de personas. Información, de nuevo, obtenida a través de la página web del INE.

7. Población ocupada (en miles de personas), puesta a disposición por el INE a partir de la EPA a cuarto trimestre de cada año.

8. Población total, recogiendo cifras oficiales del padrón municipal publicado por el INE a través de su página web. En el año 1994 y 1995 se recogen los datos de población de derecho derivadas de las rectificaciones padronales. En 1996 el dato es

el de la Renovación Padronal a 1 de mayo, en 1997 el dato es la estimación intercensal de la población realizada por el INE.

9. Base de Cotización media, los datos disponibles son los que se recogen para el Régimen General en el Informe Económico-Financiero correspondiente a los Presupuestos del Sistema de Seguridad Social, ejercicio 2011 y 2012.

Análisis del Gasto en Pensiones por unidad del PIB y sus componentes

a) Con el fin de estudiar el gasto en pensiones contributivas, se procede a analizar la evolución del **Gasto en Pensiones Contributivas como porcentaje del PIB** y una serie de magnitudes que permiten profundizar acerca de la evolución de dicho gasto (Ver Tabla).

Como se puede observar, el porcentaje del gasto en pensiones contributivas sobre el importe del Producto Interior Bruto está experimentando un crecimiento

generalizado desde el año 2007, siendo de interés profundizar en las razones de dicho comportamiento, mediante la desagregación de dicho porcentaje en varios componentes:

1. Un componente demográfico-laboral, calculado como el cociente del número de pensiones en vigor a 31 de cada año entre la población activa en el cuarto trimestre de cada ejercicio.

Este componente, cuyo valor es de 38,44 por 100 durante el año 2011, implica que de cada 100 personas que se encuentran en activo, el sistema de Seguridad Social está haciendo frente a 38,44 pensiones, o lo que es lo mismo, que para hacer frente a 38,44 pensiones, se ha de contar con 100 personas en activo.

2. El gasto medio por pensión, que no es más que el cociente entre el gasto total y el número de pensiones en vigor a 31 de diciembre de cada año.

GASTO EN PENSIONES CONTRIBUTIVAS POR UNIDAD DE PIB

Ejercicio	Gto. Pensiones Contributivas SS / PIB (2)	Nº de pensiones / Población activa (3)	Gasto medio por pensión	Productividad media (4)	Factor de Generosidad (5)
1994	8,04%	42,78%	4.951,97	26.346,10	18,80%
1995	8,15%	43,19%	5.285,02	28.005,14	18,87%
1996	8,23%	43,35%	5.588,72	29.434,33	18,99%
1997	8,42%	43,47%	5.776,39	29.834,66	19,36%
1998	8,34%	43,42%	5.991,53	31.180,21	19,22%
1999	8,08%	42,87%	6.196,26	32.878,21	18,85%
2000	8,11%	41,97%	6.677,37	34.557,49	19,32%
2001	7,84%	42,18%	6.917,68	37.196,42	18,60%
2002	7,80%	40,94%	7.294,58	38.307,00	19,04%
2003	7,68%	39,65%	7.656,99	39.526,24	19,37%
2004	7,66%	38,74%	8.137,31	41.144,10	19,78%
2005	7,58%	38,32%	8.504,73	42.981,64	19,79%
2006	7,48%	37,74%	8.956,58	45.182,88	19,82%
2007	7,58%	37,22%	9.570,66	47.006,67	20,36%
2008	7,79%	36,74%	9.998,73	47.160,77	21,20%
2009	8,59%	37,50%	10.443,80	45.612,41	22,90%
2010	9,10%	37,87%	10.939,93	45.503,19	24,04%
2011	9,27%	38,44%	11.218,94	46.504,64	24,12%

(2) El Gasto en Pensiones Contributivas por unidad de PIB es el resultado de (3)*(5).

(3) Componente demográfico-laboral del gasto en pensiones.

(4) PIB/población activa.

(5) Factor de generosidad calculado como Gasto medio por pensión / Productividad media.

Este gasto medio ha ido experimentado un crecimiento continuado desde el primer ejercicio analizado, siendo un elemento esencial para dar explicación al crecimiento del gasto en pensiones.

EL PORCENTAJE DEL
GASTO EN PENSIONES
CONTRIBUTIVAS SOBRE EL
IMPORTE DEL PRODUCTO
INTERIOR BRUTO ESTÁ
EXPERIMENTANDO
UN CRECIMIENTO
GENERALIZADO DESDE EL
AÑO 2007

3. La productividad media

como cociente entre el PIB y la población activa.

Esta productividad media, medida como se señala, ha experimentado un crecimiento durante el año 2011, frente a lo que sucedió en los dos años anteriores. Ahora bien, este crecimiento no se ha debido tanto sólo por el crecimiento del PIB, que fue del 2,10 por 100 en términos nominales³, sino también por la disminución en la población activa, que disminuyó en un 0,10 por 100, repercutiendo de forma positiva en el cociente que determina esta productividad media.

4. Un factor de generosidad que mide el gasto medio, por pensión por unidad de productividad media.

Con este factor se trata de analizar qué cantidad de la riqueza del país, generada por cada persona en activo, se destina a cubrir la pensión media. De esta forma, el valor asociado al ejercicio 2011, superior a los obtenidos en los demás años, implica que de cada 100 euros generados por una persona en activo, 24,12 se destinan a cubrir la pensión media.

En la medida en que el producto del componente demográfico-laboral y el factor de generosidad proporciona la cifra del Gasto en Pensiones por unidad de PIB, se comprueba que cuanto mayor sean estos dos componentes, mayor será el gasto analizado. Puesto que ambos componentes han ido incrementándose en los últimos años, ha traído consigo un incremento en el porcentaje que el gasto en pensiones supone sobre el PIB.

De este primer análisis se puede concluir que la reducción en la población activa, y el crecimiento tanto en el número de pensiones pagadas como su importe medio, han sido los motivos principales en el crecimiento del gasto de pensiones sobre el PIB.

b) Junto a este análisis por componentes comentado hasta el momento, en diversos estudios acerca de esta materia, se diferencian otros factores tales como:

1. **Tasa de dependencia**, que es el cociente entre la población de 65 años y más, y la población de 16 a 64 años. De tal forma, que cuanto mayor sea esta tasa, mayor será la carga que supone la población pasiva sobre la población activa, influyendo de forma proporcional, y directa, en la relación entre el gasto por pensiones y los ingresos en concepto de cotizaciones.

2. **El factor mercado del trabajo**, que es la inversa de la tasa de empleo, tasa que se calcula como el número de personas ocupadas por persona en edad de trabajar.

En relación a este factor, cuanto mayor sea, menos personas ocupadas se encuentran en la economía española, influyendo negativamente en los ingresos por cotizaciones.

3. **La tasa de cobertura**, calculada como el cociente entre el número de pensiones y la población de 65 años y más. De esta forma, cuanto mayor sea esta tasa de cobertura, mayor protección se está dando a la población objeto de ser beneficiaria de estas prestaciones.

4. **El factor de generosidad**, que es el cociente entre el gasto medio por pensión y la productividad media, pero empleando la población ocupada y no la población activa.

En este sentido, a medida en que el gasto medio por pensión sea mayor, y la productividad vaya disminuyendo, el porcentaje del gasto en relación al PIB incrementará más que proporcionalmente en relación al gasto medio en pensiones.

En este caso, el gasto por unidad de PIB es el producto de los cuatro elementos, por lo que resulta de interés analizar su comportamiento (ver tabla):

Estos datos ponen de relieve:

³ Incorporando el crecimiento en el índice de precios al consumo, que a diciembre de 2011 fue del 2,4 por 100, lo que implica un decrecimiento del PIB en términos reales.

● La **tasa de dependencia** está experimentando un crecimiento generalizado como ocurre en toda la Unión Europea y resto de países desarrollados, afectando, por tanto, al gasto asumido para cubrir las pensiones generadas.

EL VALOR ASOCIADO AL EJERCICIO 2011 IMPLICA QUE DE CADA 100 EUROS GENERADOS POR UNA PERSONA EN ACTIVO, 24,12 SE DESTINAN A CUBRIR LA PENSIÓN MEDIA

● El **factor mercado de trabajo** también está experimentando crecimientos importantes debido a la alta tasa de desempleo, ya que como se ha comentado anteriormente se trata de la inversa de la tasa de empleo, así ante disminuciones en dicha tasa, se produce un incremento en este factor.

● La **tasa de cobertura** es el único factor que ha experimentado un leve decremento debido a que el crecimiento que se produce en la población de 65 años y más, es superior al que han experimen-

tado las pensiones pagadas. Sin embargo, esta reducción no compensa el crecimiento de los otros dos factores.

● La **productividad media**, tal y como se ha comentado en el apartado anterior, crece como consecuencia de la mencionada disminución en la tasa de empleo, afectando al factor generosidad en mayor medida que el crecimiento en el gasto medio por pensión.

En conclusión, debido a que son tres factores los que crecen, y en proporción mayor que la disminución en la tasa de cobertura, se produce un ascenso en el gasto en pensiones por unidad de PIB, debido sobre todo a la disminución en la tasa de empleo, y al crecimiento en el número de pensiones.

Análisis del Ingreso por Cotizaciones por unidad del PIB y sus componentes

En este caso se han analizado los datos que se recogen en los Presupuestos Consolidados del Sistema de Seguridad Social bajo el concepto de **Cotizaciones, incluyendo las aportaciones al desempleo**, junto con las magnitudes de índole económica, demográfica y laboral, permitiendo estudiar este ingreso como resultado de varios componentes.

GASTO EN PENSIONES POR UNIDAD DE PIB Y SUS COMPONENTES

Ejercicio	Población de 65 y más (miles, EPA)	Población 16-64 (miles, EPA)	Tasa de dependencia (10)	Tasa de empleo (11)	Factor Mercado de Trabajo (12)	Tasa de cobertura (13)	Población ocupada (14)	Productividad media por ocupado (15)	Factor Generosidad (16)	Gasto por unidad de PIB (10*12*13*16)
1994	5.761,70	25.903,70	0,2224	47,40	2,1098	1,1981	12.278,00	34.622,01	0,1430	8,04%
1995	5.900,70	26.055,60	0,2265	48,32	2,0695	1,1930	12.590,00	36.258,54	0,1458	8,15%
1996	6.085,50	26.290,10	0,2315	49,69	2,0123	1,1869	13.064,50	37.542,65	0,1489	8,23%
1997	6.247,10	26.441,60	0,2363	51,19	1,9536	1,1788	13.534,50	37.344,42	0,1547	8,42%
1998	6.396,10	26.589,00	0,2406	53,11	1,8828	1,1689	14.122,00	38.019,90	0,1576	8,34%
1999	6.545,70	26.770,20	0,2445	55,88	1,7895	1,1552	14.959,80	38.766,69	0,1598	8,08%
2000	6.680,50	27.089,00	0,2466	58,26	1,7164	1,1450	15.782,30	39.912,24	0,1673	8,11%
2001	6.795,50	27.450,80	0,2476	59,55	1,6791	1,1354	16.348,20	41.619,08	0,1662	7,84%
2002	6.870,70	27.975,40	0,2456	60,14	1,6627	1,1344	16.825,40	43.342,68	0,1683	7,80%
2003	6.969,70	28.464,70	0,2449	61,69	1,6210	1,1271	17.559,70	44.595,41	0,1717	7,68%
2004	7.056,30	28.981,90	0,2435	63,10	1,5847	1,1225	18.288,10	46.002,26	0,1769	7,66%
2005	7.137,50	29.514,60	0,2418	65,44	1,5281	1,1359	19.314,30	47.079,00	0,1806	7,58%
2006	7.233,10	30.002,50	0,2411	66,67	1,5000	1,1380	20.001,80	49.272,92	0,1818	7,48%
2007	7.345,20	30.551,80	0,2404	67,02	1,4920	1,1352	20.476,90	51.431,66	0,1861	7,58%
2008	7.455,10	30.901,30	0,2413	64,26	1,5562	1,1367	19.856,80	54.779,67	0,1825	7,79%
2009	7.570,00	30.873,10	0,2452	60,40	1,6558	1,1380	18.645,90	56.196,32	0,1858	8,59%
2010	7.700,20	30.812,40	0,2499	59,74	1,6738	1,1362	18.408,20	57.112,70	0,1915	9,10%
2011	7.849,70	30.658,50	0,2560	58,08	1,7217	1,1302	17.807,50	60.277,02	0,1861	9,27%

(10) La tasa de dependencia es el cociente entre la población de 16-64 (dato EPA), entre la población de 65 años y más (EPA).

(11) Cociente entre población ocupada y población de 16 a 64 años. Datos del cuarto trimestre de cada año. Fuente: INE (EPA).

(12) Inversa de la tasa de ocupación.

(13) Cociente entre número de pensiones y población de 65 años y más.

(14) Producto de la tasa de ocupación y la población de 16 a 64 años, facilitada por el INE (EPA) al cuarto trimestre de cada año.

(15) PIB / población ocupada.

(16) Pensión media que es el gasto en Pensiones dividido por número de pensiones, entre productividad media.

En el siguiente cuadro se muestran los datos de **ingresos por cotizaciones** correspondientes a las Cuentas y Balances del Sistema (1994-2010), siendo el dato de 2011 el correspondiente al Presupuesto Liquidado provisional a diciembre de 2011. En esta liquidación provisional se registran derechos reconocidos hasta diciembre de 2011 por importe de 105.491,01 millones de euros y, una recaudación por importe de 103.966,22 millones de euros, lo que suponen una disminución del 0,13 por 100 y del 1,66 por 100, respectivamente, en relación al ejercicio 2010.

Tal y como se ha comentado, un aspecto a señalar es que el ingreso por cotizaciones queda referido a "*Derechos reconocidos*" y no "*Recaudación*", algo que en términos monetarios supone una gran diferencia, en concreto 1.524,79 millones de euros a diciembre de 2011, acorde a la liquidación provisional de ese ejercicio económico.

Como comentario a los datos ofrecidos, cabe destacar:

● Por lo que se refiere al **ingreso en concepto de cotizaciones**, desde el decremento que se produjo durante el ejercicio 1995, no se habían producido disminuciones en esta magnitud hasta el año 2009, en el cual comienza un periodo de reducciones continuadas en las cotizaciones conseguidas por el sistema de

LA REDUCCIÓN EN LA POBLACIÓN ACTIVA, Y EL CRECIMIENTO TANTO EN EL NÚMERO DE PENSIONES PAGADAS COMO SU IMPORTE MEDIO, HAN SIDO LOS MOTIVOS PRINCIPALES EN EL CRECIMIENTO DEL GASTO DE PENSIONES SOBRE EL PIB

Seguridad Social, pasando de un crecimiento positivo del 4,81 por 100 en el año 2008 a un decrecimiento del 1,29 por 100 en el año 2009, finalizando el ejercicio 2011 con una disminución del 0,18 por 100.

● En relación al **número de relaciones de afiliación**, que implican ingresos en concepto de cotizaciones a la Seguridad Social tanto

por ocupados como por desempleados, de nuevo, desde la disminución sufrida en el año 1995, no se había observado un comportamiento similar hasta el año 2008, con un decrecimiento del 0,49 por 100. El año 2011 experimentó una caída, en este número de afiliaciones, del 2,23 por 100 en referencia al año 2010, la mayor caída en toda la serie analizada.

Atendiendo a los datos disponibles del actual ejercicio 2012, los derechos reconocidos hasta mayo son de 42.952,43 millones de euros, un 1,91 por 100 inferior al importe acumulado hasta mayo de 2010. Si esta comparativa se hace en términos de recaudación, la caída pasa a ser del 4,30 por 100.

Por lo que se refiere al número de relaciones de afiliación, comparando los datos de mayo de 2012 con los de mayo de 2011, se ha producido una caída del 2,23 por 100, con importantes repercusiones en el volumen ingresos a obtener durante el año 2012.

a) Centrándose en los ingresos en términos de derechos reconocidos, a continuación se procede a **comparar los ingresos por cotizaciones por unidad de PIB de cada ejercicio, con las magnitudes de índice económico, demográfico y laboral** con las que se relaciona:

Estas magnitudes permiten analizar el comportamiento del porcentaje de ingreso de cotizaciones por unidad de PIB, centrándose en los siguientes componentes:

1. Componente demográfico-laboral, calculado como el cociente entre la población activa y la población total. De tal forma que cualquier decremento en este componente implica una reducción de las personas en posibilidad de contribuir al sis-

INGRESO POR COTIZACIONES

Ejercicio	Cuotas incluido desempleo	Afiliados ocupados y en desempleo (**)	Cuota por afiliado
1994	42.953,44	13.519.668	3.177,11
1995	41.951,20	13.495.600	3.108,51
1996	45.155,40	13.687.023	3.299,14
1997	48.041,21	14.064.127	3.415,87
1998	51.327,18	14.730.650	3.484,38
1999	55.112,26	15.431.990	3.571,30
2000	60.766,33	16.099.981	3.774,31
2001	66.390,06	16.669.413	3.982,75
2002	70.829,10	17.189.357	4.120,52
2003	76.429,56	17.663.395	4.327,00
2004	81.871,04	18.282.935	4.478,00
2005	88.235,73	19.325.818	4.565,69
2009	95.791,23	19.979.336	4.794,52
2007	103.725,12	20.563.218	5.044,21
2008	108.710,31	20.461.664	5.312,88
2009	107.313,22	20.514.540	5.231,08
2010	105.682,72	20.336.409	5.196,72
2011	105.491,01	19.881.956	5.305,87

(**) Número de afiliados a 31 de diciembre de cada año.

Fuente: TGSSINGRESO

tema de la Seguridad Social.

En estos últimos años este componente ha ido disminuyendo, y aunque la disminución puede parecer reducida, centrándose en el último año, la disminución supone que por cada 1000 personas, se han perdido 2,26 personas en activo, repercutiendo en el empleo.

[EL FACTOR DE CONTRIBUTIVIDAD] HA EXPERIMENTADO UNA DISMINUCIÓN EN LOS ÚLTIMOS AÑOS, AFECTANDO DE FORMA NEGATIVA AL PESO QUE SUPONEN LAS COTIZACIONES SOBRE EL PIB

2. Factor de contributividad, como el cociente entre el ingreso medio por población activa (Ingresos por Cotizaciones dividido entre la población activa) y el PIB per cápita. Del mismo modo, cualquier disminución en este factor tiene una incidencia negativa en la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social.

De nuevo, este factor ha experimentado una disminución en los últimos años, afectando de forma negativa al peso que suponen las cotizaciones sobre el PIB.

Puesto que el producto de ambos componentes proporciona el porcentaje de las Cotizaciones sobre el PIB, la reducción de ambos componentes afecta a la financiación del sistema de la Seguridad Social, en la medida en que se ha reducido el citado porcentaje, de cotizaciones sobre el PIB, debido, principalmente, al comportamiento del mercado de trabajo.

b) Finalmente, **otra vertiente de análisis** es la que se centra en otros conceptos cuyos valores pueden observarse en el cuadro de esta página.

Analizando dichos conceptos se puede realizar la siguiente valoración:

1. La tasa de cotización teórica, calculada como el cociente entre las Cotizaciones anuales, y el producto de la población ocupada por la base de cotización media anual.

INGRESO POR COTIZACIONES POR UNIDAD DE PIB Y MAGNITUDES RELACIONADAS

Ejercicio	Cuotas / PIB (6)	Población activa / Población Total (7)	Ingreso de cuotas por población activa	PIB per cápita	Factor de contributividad (8)
1994	10,10%	0,40107	2.662,16	10.566,57	0,2519
1995	9,19%	0,40288	2.573,63	11.282,61	0,2281
1996	9,21%	0,42006	2.709,86	12.364,09	0,2192
1997	9,50%	0,42862	2.835,75	12.787,66	0,2218
1998	9,56%	0,43209	2.980,71	13.472,55	0,2212
1999	9,50%	0,43876	3.124,44	14.425,64	0,2166
2000	9,65%	0,45007	3.333,72	15.553,34	0,2143
2001	9,76%	0,44488	3.629,46	16.547,89	0,2193
2002	9,71%	0,45502	3.720,56	17.430,56	0,2135
2003	9,76%	0,46379	3.857,80	18.331,83	0,2104
2004	9,73%	0,47335	4.003,96	19.475,44	0,2056
2005	9,70%	0,47962	4.170,82	20.615,01	0,2023
2006	9,72%	0,48788	4.391,60	22.043,61	0,1992
2007	9,85%	0,49567	4.629,66	23.299,64	0,1987
2008	9,99%	0,49969	4.713,28	23.565,86	0,2000
2009	10,24%	0,49143	4.671,38	22.415,51	0,2084
2010	10,03%	0,49137	4.574,06	22.358,97	0,2046
2011	9,83%	0,48911	4.570,43	22.745,75	0,2009

(6) Ingresos por Cuotas / PIB, que es el resultado de (7)*(8).

(7) Componente demográfico-laboral del ingreso por cuotas.

(8) Componente de contributividad: ingreso medio por población activa / PIB per cápita.

INGRESO POR COTIZACIONES POR UNIDAD DE PIB Y MAGNITUDES RELACIONADAS

Ejercicio	Base de cotización media (9)	Tipo de cotización teórico (17)	Cotización/ Población ocupada (18)	Productividad media (4)	Cuotas/PIB (6) (18/4)
1994	1.264,02	23,06%	3.498,41	34.622,01	10,10%
1995	1.308,20	21,23%	3.332,10	36.258,54	9,19%
1996	1.353,99	21,27%	3.456,34	37.542,65	9,21%
1997	1.389,42	21,29%	3.549,54	37.344,42	9,50%
1998	1.418,63	21,35%	3.634,55	38.019,90	9,56%
1999	1.444,24	21,26%	3.684,02	38.766,69	9,50%
2000	1.112,41	28,84%	3.850,28	39.912,24	9,65%
2001	1.169,11	28,95%	4.061,00	41.619,08	9,76%
2002	1.218,78	28,78%	4.209,65	43.342,68	9,71%
2003	1.273,06	28,49%	4.352,55	44.595,41	9,76%
2004	1.321,83	28,22%	4.476,74	46.002,26	9,73%
2005	1.371,72	27,75%	4.568,41	47.079,00	9,70%
2006	1.430,02	27,91%	4.789,13	49.272,92	9,72%
2007	1.497,40	28,19%	5.065,47	51.431,66	9,85%
2008	1.582,19	28,84%	5.474,71	54.779,67	9,99%
2009	1.645,52	29,15%	5.755,33	56.196,32	10,24%
2010	1.672,37	28,61%	5.741,07	57.112,70	10,03%
2011	1.709,30	28,88%	5.923,97	60.277,02	9,83%

(9) Los datos de los años 1994-1999 son el promedio de la base de cotización máxima.

(17) Cotizaciones / (Población ocupada*BC media anual).

(18) Euros cotizados por cada persona ocupada.

(4) PIB/población activa.

Esta tasa ha ido creciendo en los dos últimos años, acorde a la disminución en la población activa, lo que ha hecho que aunque la base de cotización ha ido incrementándose en términos medios, no lo hizo suficientemente como para no incrementar la tasa de aportación de aquellos que se encuentran trabajando.

En concreto, durante el año 2011 por cada 100 euros de masa salarial cotizada, se han aportado una media de 28,88 euros, algo superior a lo que se conseguiría aplicando el tipo general de cotización, por contingencias comunes, fijado en el 28,30%.

2. El ingreso por cotizaciones por población ocupada. En la medida en que la tasa de cotización teórica ha ido incrementándose, y al ser menos los que cotizan, este ingreso por población ocupada también ha crecido.

3. La productividad media, concepto que ya ha sido analizado anteriormente, y que ha experimentado un crecimiento como consecuencia de la disminución en la población ocupada.

LOS INCREMENTOS EN LA PRODUCTIVIDAD MEDIA NO SIEMPRE SE TRADUCEN EN UNA MAYOR SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL CUANDO, COMO OCURRE EN ESTE CASO, ESTOS INCREMENTOS DERIVAN DE UNA DISMINUCIÓN EN LA POBLACIÓN OCUPADA

El cociente entre estos dos últimos factores proporciona la cotización por unidad de PIB, cociente que ha disminuido durante el año 2011 debido a que, aunque ambos conceptos se han incrementado, el mayor incremento en la productividad, un 5,54 por 100 de crecimiento frente al 3,19 por 100 experimentado por el ingreso por ocupado, ha provocado dicha disminución en la cotización obtenida por unidad de PIB.

Cabe destacar que los incrementos en la productividad media, no siempre se traducen en una mayor sostenibilidad del sistema de Seguridad Social cuando, como ocurre en este caso, estos incrementos derivan de una disminución en la población ocupada.

4. CONCLUSIÓN

Una vez que se han analizado las posibles relaciones entre las distintas magnitudes en las que puede ser desagregado el gasto en pensiones contributivas y el ingreso por cotizaciones, por unidad de PIB, se puede concluir que a lo largo de los últimos años el gasto en pensiones contributivas ha experimentado un creci-

miento paulatino. Entre las magnitudes que han provocado este comportamiento, cabe destacar:

- El crecimiento en el **número de pensiones en vigor**, que ha provocado un incremento en el componente demográfico-laboral, calculado como el cociente entre el número de pensiones y la población activa.

MIENTRAS QUE NO SE
CONSIGA INCREMENTAR LA
PRODUCTIVIDAD MEDIA A
TRAVÉS DE INCREMENTOS
EN LA RIQUEZA DEL PAÍS ...
SERÁ DIFÍCIL CONSEGUIR
UN COMPORTAMIENTO
POSITIVO EN LA RELACIÓN
DE LOS GASTOS POR
PENSIONES CONTRIBUTIVAS
Y LOS INGRESOS POR
COTIZACIONES

- El aumento en el **gasto medio por pensiones**, ya que no sólo se ha incrementado el número de pensiones, sino también su importe medio.
- El crecimiento en la **productividad media**, como consecuencia de la reducción en la población activa, y en la población ocupada. Situación que ha repercutido muy negativamente tanto en el comportamiento del gasto, como en el de los ingresos por cotizaciones. Este hecho, la reducción en la población ocupada, ha afectado negativamente en el citado factor mercado de trabajo.
- La **tasa de dependencia**, debido a que cada vez son más las personas dependientes que han de ser soportados por la población activa, repercutiendo enormemente en el gasto social

Por lo que se refiere a los **ingresos por cotizaciones**, acorde a lo que se ha analizado en el artículo, se puede concluir que los factores más influyentes en el comportamiento del peso que estas cotizaciones tienen sobre el PIB son los siguientes:

- La disminución en el **PIB per cápita** desde el año 2007, que ha contribuido a que el factor de contributividad haya disminuido.
- A esta disminución en el factor de contributividad también ha influido la caída en los **ingresos por cotizaciones por cada miembro activo** de la población, debido a que cada vez son menos los activos que cotizan como personas ocupadas.
- El crecimiento en la **productividad media**, consecuencia de la disminución de la población ocupada ha influido negativamente en los ingresos por cotizaciones, tal y como se ha adelantado anteriormente.
- El crecimiento de los ingresos en concepto de **cotización por población ocupada** no ha repercutido positivamente en el montante total del ingreso debido a que dicho aumento ha sido consecuencia de la reducción en la población ocupada.

En conclusión, una vez analizados los distintos factores que han influido en el comportamiento seguido por el gasto en pensiones contributivas, y el ingreso por cotizaciones, sobre el PIB, se observa que el factor más influyente es el relacionado con el mercado de trabajo. Esto implica que mientras que no se consiga incrementar la productividad media a través de incrementos en la riqueza del país (mediante un incremento de la demanda y del consumo), y no a través de la reducción de la población ocupada, será difícil conseguir un comportamiento positivo en la relación de los gastos por pensiones contributivas y los ingresos por cotizaciones. ●

ACTUALIDAD LEGISLATIVA Y JURISPRUDENCIAL

REAL DECRETO-LEY 16/2012, DE 20 DE ABRIL, DE MEDIDAS URGENTES PARA GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD Y MEJORAR LA CALIDAD Y SEGURIDAD DE SUS PRESTACIONES. (BOE 24-4-2012; FE DE ERRATAS BOE 15-5-2012).

El último número de la Revista Foro, publicado el 24 de diciembre de 2011, recogía en la Sección de Debate, sendos artículos que se extendían sobre la problemática del Sistema Sanitario en España.

El poco tiempo transcurrido desde entonces ha venido a confirmar la oportunidad de los temas de debate indicados.

En efecto, el 24 de abril de 2012, se publicaba en el BOE el Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, que ha venido a introducir importantes cambios en nuestro Sistema Sanitario.

De los objetivos de la reforma se ocupa ampliamente el preámbulo del Real Decreto-Ley, que por ser suficientemente ilustrativo se reproduce a continuación.

I

“La creación del Sistema Nacional de Salud ha sido uno de los grandes logros de nuestro Estado del bienestar, dada su calidad, su vocación universal, la amplitud de sus prestaciones, su sustentación en el esquema progresivo de los impuestos y la solidaridad con los menos favorecidos, lo que le ha situado en la vanguardia sanitaria como un modelo de referencia mundial.

Sin embargo, la ausencia de normas comunes sobre el aseguramiento en todo el

territorio nacional, el crecimiento desigual en las prestaciones del catálogo, la falta de adecuación de algunas de ellas a la realidad socioeconómica y la propia falta de rigor y énfasis en la eficiencia del sistema han conducido al Sistema Nacional de Salud a una situación de grave dificultad económica sin precedentes desde su creación. Se ha perdido eficacia en la gestión de los recursos disponibles, lo que se ha traducido en una alta morosidad y en un insostenible déficit en las cuentas públicas sanitarias. Se hace, pues, imprescindible la adopción de medidas urgentes que garanticen su futuro y que contribuyan a evitar que este problema persista.

El Sistema Nacional de Salud viene sufriendo situaciones de descoordinación entre los servicios de salud autonómicos lo que se traduce en la aparición de considerables diferencias en las prestaciones y en los servicios a los que acceden los pacientes en las distintas comunidades autónomas. La cohesión territorial y la equidad se han visto puestas en cuestión con determinadas medidas adoptadas durante estos últimos años.

Los datos estructurales y las cifras más significativas del gasto sanitario público muestran que la sanidad pública no puede obviar por más tiempo de una situación claramente incompatible con su imprescindible sostenibilidad y que, al mismo tiempo, ha acarreado consecuencias gravemente perjudiciales para el empleo y la viabilidad de los sectores empresariales que con él se relacionan.

Pero, además, resulta inaplazable hacer frente a los retos actuales de la asistencia sanitaria. Así, el impacto del envejecimiento de la población, la necesidad de incorporar las innovaciones terapéuticas en la terapia clínica, el avance y progreso en la

medicina molecular, el desarrollo de los avances en genómica y proteómica y de nuevos fármacos, van a suponer, sin duda, un incremento del gasto sanitario cuyas previsiones deben ser rigurosamente analizadas por los responsables políticos.

El uso racional y la adecuación terapéutica a la duración real de los tratamientos es uno de los temas en los que se debe poner el énfasis. Así, los últimos datos de gestión medioambiental de residuos de medicamentos ponen de manifiesto los preocupantes costes de destrucción de productos desechados sin utilizar o de unidades excedentes de las pautas terapéuticas establecidas, que no sólo confirman la necesidad de mejorar la eficiencia en el proceso de prescripción, dispensación y uso de medicamentos, sino que alertan de los preocupantes costes medioambientales derivados.

II

Todos los países de la Unión Europea están analizando y adoptando medidas que permiten optimizar sus modelos asistenciales y farmacéuticos y, en especial, el gasto farmacéutico y su peso en el gasto sanitario. La implantación de medidas en este ámbito es muy intensa, en especial en los países a los que ha golpeado con más intensidad la crisis financiera y económica.

En cumplimiento de la obligación que tienen los poderes públicos de gestionar de la manera más eficiente las capacidades del sistema, se debe garantizar el mantenimiento del modelo español de Sistema Nacional de Salud, modelo configurado como el conjunto coordinado de los servicios de salud de la Administración General de Estado y los servicios de salud de las comunidades autónomas, que garantiza la protección de la salud y se sustenta con

base en la financiación pública, la universalidad y la gratuidad de los servicios sanitarios.

Por eso, son necesarias reformas que permitan reforzar la sostenibilidad, mejorar la eficiencia en la gestión, promover el ahorro y las economías de escala, introducir nuevas herramientas a través de las nuevas tecnologías, ganar en cohesión territorial, coordinar los servicios sanitarios y los sociales y, sobre todo, garantizar la igualdad de trato en todo el territorio nacional con una cartera básica de servicios comunes.

Asimismo, y a la vista de los informes emitidos por el Tribunal de Cuentas, resulta imprescindible regular, sin más demora, la condición de asegurado con el fin de evitar algunas situaciones de prestación de asistencia sanitaria que se están produciendo en la actualidad y que están debilitando de forma alarmante la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud.

El Gobierno ha expresado su deseo de abordar éstas y cuantas otras reformas sean necesarias o convenientes, no sólo mediante normas, sino también impulsando buenas prácticas y poniendo en común experiencias, siempre con base en el diálogo y contando con la colaboración de las comunidades autónomas, de los grupos políticos y de cuantas asociaciones y entidades actúan en este ámbito, velando así por la mejor atención a los pacientes, que son el verdadero centro del sistema.

Será de esta manera como realmente se podrá garantizar a los ciudadanos una asistencia sanitaria pública, gratuita y universal.

Las medidas que se aplican en el presente real decreto-ley tienen como objetivo fundamental afrontar una reforma estructural del Sistema Nacional de Salud dotándolo de solvencia, viabilidad y reforzando las medidas de cohesión para hacerlo sostenible en el tiempo, lo que hace necesario que éstas se apliquen con la mayor urgencia posible. Se hace preciso, en el actual

contexto socioeconómico, que dichas medidas se materialicen en un instrumento normativo de efecto inmediato que de respuesta, sin demora, a las demandas internas de mejora de la equidad que exige la ciudadanía, de eficiencia que exige el Tribunal de Cuentas y de seguridad que exige el sector sanitario, y a las externas de transparencia y viabilidad que exige la Unión Europea.

Por todo ello, el Gobierno considera que concurren los presupuestos necesarios de extraordinaria y urgente necesidad establecidos en el artículo 86 de la Constitución Española que le habilitan para aprobar estas medidas mediante el mecanismo de un real decreto-ley.

III

La Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1999 dispuso en el Capítulo III de su Título I que sería el Estado, a través de las transferencias presupuestarias a las comunidades autónomas, el que asumiría totalmente la financiación pública de la asistencia sanitaria, desvinculándose con ello la asistencia sanitaria de las aportaciones a la Seguridad Social.

Esta separación de fuentes de financiación entre el Sistema Nacional de Salud y la Seguridad Social no ha llevado aparejada la necesaria delimitación de funciones a la hora del reconocimiento de los derechos. Las comunidades autónomas, en el marco de sus respectivas competencias, han extendido el derecho de cobertura sanitaria de forma muy diversa y sin tener en cuenta la legislación europea en materia de aseguramiento, poniendo en riesgo la solvencia del propio Sistema Nacional de Salud y abocándolo a procedimientos de infracción por parte de la Comisión Europea que reclama la aplicación efectiva del principio de igualdad de trato.

El dictamen motivado 2009/2341 de la Comisión Europea dirigido al Reino de España por su negativa a expedir la tarjeta sanitaria europea a personas residentes en

España con derecho a recibir asistencia sanitaria con arreglo a la normativa de algunas comunidades autónomas, ha puesto de manifiesto la fragilidad del mecanismo de reconocimiento del derecho a la protección de la salud en nuestro país.

Así, el Reglamento (CE) n.º 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, y su reglamento de aplicación, el Reglamento (CE) n.º 987/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, por el que se adoptan las normas de aplicación, hacen efectivo el principio de igualdad de trato en las prestaciones derivadas de la acción protectora de la seguridad social entre los ciudadanos comunitarios europeos, sea cual sea su lugar de origen, asimilando éstas a las de los ciudadanos del país donde se presten.

Por otra parte, la Directiva 2004/38/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE, regula en su artículo 7 las condiciones que se deben cumplir en aquellos casos en los que un ciudadano europeo desee residir en otro Estado Miembro, distinto del que es originario, por un periodo superior a tres meses.

Sin embargo, el Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo no ha transpuesto el artículo 7 de la Directiva 2004/38/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, en sus términos literales. Esta circunstancia ha supuesto, y seguirá suponiendo si no se modi-

fica, un grave perjuicio económico para España, especialmente en cuanto a la imposibilidad de garantizar los retornos de los gastos ocasionados por la prestación de servicios sanitarios y sociales a ciudadanos europeos.

El Tribunal de Cuentas ha puesto de manifiesto que el Sistema Nacional de Salud está asumiendo, con cargo a sus presupuestos, la asistencia sanitaria de personas que la tienen ya cubierta, bien por sus instituciones de seguridad social en origen, bien por esquemas de seguros privados, lo cual está erosionando enormemente su capacidad financiera e impidiendo que sus gestores puedan seguir realizando mejoras en los servicios. Se impone, pues, una clarificación armonizada de la condición de asegurado, a efectos de la prestación de servicios sanitarios y sociosanitarios, de tal forma que ésta quede vinculada de forma efectiva a la financiación por impuestos y al carácter de solidaridad social que el esquema progresivo de los mismos tiene en nuestro país.

Y es, precisamente, esta materia la que se encuentra regulada en el Capítulo I de este real decreto-ley, donde se regula la condición de asegurado, en su Disposición final tercera, por la que se modifica el artículo 12 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, precepto que no tiene naturaleza orgánica según establece la disposición final cuarta de dicha ley, así como en su Disposición final quinta en la que se modifica el artículo 7 del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero.

IV

Resulta, por otra parte, necesario introducir, y este es el objeto del Capítulo II del real decreto-ley, una categorización de la cartera de servicios del Sistema Nacional de Salud que permita gestionar mejor la realidad asistencial en España donde coexiste un entramado jurídico-administrativo que reduce la transparencia y dificulta la ejecución, disminuyendo, en consecuen-

cia, la eficiencia en su aplicación, y donde se de cabida a la actuación objetiva basada en un riguroso análisis coste-efectividad que proporciona la red española de agencias de evaluación de tecnologías sanitarias y prestaciones del Sistema Nacional de Salud.

Esta situación tiene que ser reconducida hacia la homogeneidad entre los servicios de salud, así como hacia la claridad, transparencia e información a la ciudadanía para que pueda conocer con exactitud el alcance de la cobertura de sus derechos.

Además, se hace imprescindible solucionar, en el marco de la cohesión e igualdad de derechos a la asistencia sanitaria entre los españoles y demás personas que gozan de la condición de asegurado en nuestro país, la financiación de la atención sanitaria prestada a las personas residentes en una comunidad autónoma distinta de la que está prestando la atención a través de la creación en el Capítulo III de este real decreto-ley del Fondo de Garantía Asistencial, configurado como una partida específica de compensación para la garantía asistencial en todo el Sistema Nacional de Salud.

V

El Capítulo IV del real decreto-ley incorpora determinadas medidas relacionadas con la prestación farmacéutica.

La financiación de medicamentos y productos sanitarios en el Sistema Nacional de Salud es uno de los grandes desafíos actuales. La austeridad en el gasto público, imprescindible en todo momento, ha devenido un objetivo inaplazable. Por ello, resulta necesario, más que nunca, que las decisiones de financiación estén presididas por los criterios de evidencia científica de coste-efectividad y por la evaluación económica, con consideración del impacto presupuestario, en la que se tenga en cuenta un esquema de precio asociado al valor real que el medicamento o producto sanitario aporta al sistema. Es momento, por tanto, de sentar las bases para un análisis

exhaustivo de los beneficios que un nuevo medicamento o producto sanitario aporta a la sociedad en general y al tejido socioeconómico español en particular a la hora de decidir sobre sus condiciones de financiación por el Sistema Nacional de Salud.

El mismo principio de austeridad y de racionalización en el gasto público en la oferta de medicamentos y productos sanitarios obliga a actualizar el vigente sistema de aportación por parte del usuario y exige introducir cambios en el mismo, de modo que se adecue al actual modelo de financiación del Sistema Nacional de Salud por los presupuestos generales del Estado.

Por otra parte, las medidas contenidas en los Reales Decretos-Leyes 4/2010, de 26 de marzo, 8/2010, de 20 de mayo y 9/2011, de 19 de agosto, que se centran en la prestación farmacéutica del Sistema Nacional de Salud y, especialmente, las relativas a los descuentos a practicar a las ventas facturadas al Sistema, producen efectos de dualidad de precios y mercados que pueden conculcar los principios de economía de mercado y que es necesario revisar a efectos de proteger la competencia en los diferentes subsectores.

VI

En el Capítulo V de este real decreto-ley se contemplan una serie de medidas destinadas a corregir determinadas situaciones estructurales en relación con los recursos humanos, verdaderos activos del Sistema Nacional de Salud.

Los fondos destinados a financiar los recursos humanos en los servicios de salud suponen la partida más importante de sus presupuestos. La diversidad de normas reguladoras, la complejidad organizativa de titulaciones, categorías y situaciones laborales de los más de 600.000 trabajadores de los 17 servicios de salud ha ido generando una gran variabilidad interpretativa de las normas reguladoras, que se demuestran como verdaderas barreras para el desarrollo de los planes de eficiencia

y ordenación que las comunidades autónomas están desarrollando en el marco económico de crisis actual y para la libertad de movimientos de los trabajadores entre servicios de salud.

Se presenta así como una verdadera urgencia definir homogéneamente para todo el Sistema Nacional de Salud la regulación actual de aspectos vinculados a las categorías profesionales, los criterios generales reguladores del sistema retributivo o de la acción social.

Estas modificaciones son especialmente necesarias en un contexto de crisis económica para racionalizar el gasto público y posibilitar una mayor eficiencia en la gestión de los servicios de salud de las comunidades autónomas.

La inminente aplicación de la troncaldad en la formación de especialistas del Sistema Nacional de Salud hace urgente realizar determinadas modificaciones en la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias, en lo relativo a la regulación de las Áreas de Capacitación Específica, la clarificación de las competencias en la formación de especialistas, la resolución de las solicitudes de acreditación de centros docentes y su auditoría y evaluación.

La creación de Áreas de Capacitación Específica no admite demora para dar respuesta a las necesidades del progreso científico y al derecho y deber que tienen los profesionales en orden a su desarrollo profesional. Este desarrollo es una petición unánime de los profesionales sanitarios, del Consejo Nacional de Especialidades en Ciencias de la Salud, de las sociedades científicas y de las administraciones sanitarias. Sin embargo, al haber transcurrido más de 8 años desde la aprobación de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, es necesario adaptar el desarrollo de las Áreas de Capacitación Específica a las nuevas necesidades del sistema sanitario y a la evolución que la formación sanitaria especializada está experimentando tanto a nivel

interno (introducción de criterios de troncaldad en la formación de especialistas) como en el ámbito de la Unión Europea.

La necesidad de crear un Registro Estatal de Profesionales Sanitarios se basa en que se trata de una herramienta imprescindible para garantizar la información a la población y a las instituciones de la situación de los profesionales desde los diferentes aspectos que configuran la práctica profesional. La información respecto de la certificación de que el profesional no esté sometido a sanción disciplinaria o inhabilitación profesional se constituye en una garantía para la seguridad de los pacientes, y da cumplimiento a la exigencia del derecho comunitario para acreditar la buena práctica de los profesionales en el ámbito del derecho a la libre circulación, que tiene una gran incidencia en el sector salud.

Los registros autonómicos y colegiales no son suficientes para garantizar la necesaria planificación y control de los recursos humanos con los que cuenta el sistema sanitario. Este registro estatal, al posibilitar una conexión con los registros autonómicos en tiempo real, permitirá que los datos de especial necesidad estén disponibles de modo inmediato, desde la constancia de resolución de expedientes disciplinarios hasta la adecuada planificación de las necesidades de especialistas en estrecha conexión con las ofertas anuales de plazas en formación.

También resulta urgente garantizar la movilidad de los profesionales mediante la elaboración de un catálogo homogéneo de categorías profesionales donde se establezcan las necesarias equivalencias. Este catálogo permitirá que los profesionales puedan acceder a plazas vacantes de otros servicios de salud mejorando la calidad de la asistencia, ya que esas plazas no van a ser objeto de provisión reglada mediante la convocatoria de procesos selectivos, puesto que la oferta de empleo público se encuentra congelada.

Finalmente, criterios de racionalización y eficiencia en la gestión del gasto de ac-

ción social de los servicios de salud determinan la necesidad de posibilitar a las comunidades autónomas la modulación de su aportación en casos de incapacidad temporal, y también derogar normas preconstitucionales que resultan divergentes con los criterios recogidos en la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, en cuanto a las prestaciones económicas del personal que haya alcanzado la edad de jubilación.

VII

Por último, y al margen de las referencias que se han hecho en los apartados anteriores, se han incluido una serie de medidas adicionales que completan el paquete normativo y que resultan necesarias para la adecuada puesta en práctica de este real decreto-ley.

Así, se incorporan medidas de eficiencia que tanto necesita el Sistema para afrontar sus problemas de suficiencia financiera, posibilitando la adopción de estrategias de gestión centralizada de suministros que pongan en valor una relación de volumen-precio en la adquisición de productos, materiales y equipamientos de forma coordinada en el Sistema Nacional de Salud. También deben adoptarse medidas de esfuerzo en el ahorro energético, relacionadas no sólo con la eficiencia sino también con el compromiso en el ámbito de la responsabilidad social corporativa exigible a la mayor empresa pública del país.

En otro orden de cosas, la Directiva 2004/23/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, relativa al establecimiento de normas de calidad y de seguridad para la donación, la obtención, la evaluación, el procesamiento, la preservación, el almacenamiento y la distribución de células y tejidos humanos, establece en el apartado 2 de su artículo 12 que los Estados miembros tomarán todas las medidas necesarias para garantizar que cualquier actividad de promoción y publicidad en apoyo de la donación de células y tejidos humanos se atenga a las directri-

ces o disposiciones legales establecidas por los Estados miembros.

En este sentido, el Real Decreto 1301/2006, de 10 de noviembre, por el que se establecen las normas de calidad y seguridad para la donación, la obtención, la evaluación, el procesamiento, la preservación, el almacenamiento y la distribución de células y tejidos humanos y se aprueban las normas de coordinación y funcionamiento para su uso en humanos, que transpone la citada Directiva 2004/23/CE a nuestro ordenamiento jurídico, no considero preciso hacer uso de dicha atribución adoptando las medidas correspondientes. No obstante, acontecimientos relacionados con actividades de promoción y publicidad en apoyo de la donación de células y tejidos humanos que recientemente han tenido lugar en España y que no han observado la regulación vigente en la materia, aconsejan completar la transposición en el sentido de establecer, con base en las facultades previstas en la norma comunitaria, medidas que aseguren el cumplimiento de lo dispuesto por las normas españolas y que garanticen el adecuado funcionamiento del modelo español de trasplantes.

Además, el artículo 30.1 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, dispone que las actividades de promoción y publicidad estarán sometidas a la inspección y control por las administraciones sanitarias competentes, y el artículo 40.8 de la misma ley establece que corresponde a la Administración General del Estado, sin menoscabo de las competencias de las comunidades autónomas, desarrollar reglamentación sobre, entre otros aspectos, registro de servicios, de acuerdo con lo establecido en la legislación sobre extracción y trasplante de órganos.

En consecuencia, con base en el citado artículo 12.2 de la Directiva 2004/23/CE,

se procede a modificar el Real Decreto 1301/2006, de 10 de noviembre, mediante la adición de un nuevo párrafo al apartado 1 del artículo 4, que establece la obligación de disponer de autorización administrativa previa para realizar actividades de promoción y publicidad en apoyo de la donación de células y tejidos humanos; y a través de la adición de un artículo 30 bis, por el que se constituye un registro de donantes de progenitores hematopoyéticos comprensivo de la información agregada del conjunto del Sistema Nacional de Salud.

VIII

El derecho a la protección de la salud y la obligación de los poderes públicos de organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios se consagra como principio rector de la política social y económica en el artículo 43 de la Constitución Española que reserva a la ley el establecimiento de los derechos y deberes de todos al respecto.

El Tribunal Constitucional ha considerado, en sentencias como la 182/1997, de 28 de octubre, y la 245/2004, de 16 de diciembre, que el hecho de que una materia esté sujeta al principio de reserva de ley no permite concluir que la misma se encuentre excluida del ámbito de regulación del real decreto-ley, el cual puede penetrar en dicha materia siempre que se den los requisitos constitucionales de presupuesto habilitante y no «afecte», en el sentido constitucional del término, a las materias excluidas en el artículo 86 de la Constitución Española, aspecto que necesariamente se relaja al encontramos en presencia de un principio rector de la política social y económica del Capítulo III del Título I de la Constitución.

En virtud de todo ello, haciendo uso de la autorización contenida en el artículo 86

de la Constitución Española, a propuesta de la Ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, previa deliberación del Consejo de Ministros, en su reunión del día 20 de abril de 2012, Dispongo”

Corrección de errores del Real Decreto-ley que corresponden al Preámbulo:

En la página 31278, en el preámbulo, párrafo cuarto, segunda línea, donde dice: «...no puede obviar por más tiempo de una situación...», debe decir: «...no puede obviar por más tiempo una situación...».

En la página 31280, en el preámbulo, párrafo cuarto, octava línea, la palabra «Miembro» debe comenzar con minúscula.

En la página 31281, en el preámbulo, párrafo séptimo, primera línea, donde dice: «... las medidas contenidas en los Reales Decretos-Leyes...», debe decir: «... las medidas contenidas en los Reales Decretos-leyes...».

En la página 3128s2, en el preámbulo, párrafo quinto, sexta línea, debe suprimirse la coma que hay tras la palabra «pacientes».

En la página 31282, en el preámbulo, párrafo séptimo, sexta línea, debe suprimirse la coma que hay tras la palabra «selectivos».

En la página 31282, en el preámbulo, párrafo octavo, tercera línea, donde dice: «... en casos de incapacidad temporal, y también derogar...», debe decir: «... en casos de incapacidad temporal, y también de derogar...».

En la página 31283, en el preámbulo, primer párrafo, primera línea, donde dice: «... las referencias que se han hechos en los...», debe decir: «... las referencias que se han hecho en los...».

En la página 31283, en el preámbulo, párrafo sexto, quinta línea, debe sustituirse el punto y coma que hay tras la palabra «humanos» por una coma.

INTERNACIONAL

ESTADOS UNIDOS

Un estudio del Gobierno norteamericano (Retirement Security: Women Still Face Challenge), difundido por la Agencia Bloomberg, nos acerca a la realidad de muchas jubiladas americanas, cuyo nivel de ingresos las condena a vivir en la pobreza. Esta desgraciada situación es mayor en las mujeres de 65 años y más, que en los hombres de la misma franja de edad, y se debe a que la población masculina recibe pensiones un 25% más altas que las de las mujeres. El estudio se realizó sobre personas jubiladas entre 1998 y 2009 e incluía mujeres que habían contribuido a planes de pensiones durante su vida laboral. Las conclusiones del estudio apuntan a que las mujeres dependen, en mayor medida que los hombres, de las prestaciones de la Seguridad Social como único medio de vida, a ello se une el hecho de que sus prestaciones son menores porque han trabajado menos tiempo, al dedicarse al cuidado de la familia o al vivir exclusivamente de los ingresos de sus maridos y, además, las que han pagado un plan de pensiones lo han hecho con aportaciones menores que los hombres.

ARGENTINA

El Vicepresidente argentino, Amado Boudou, realizó unas declaraciones en Ginebra, en el desarrollo de un evento de la AISS, el pasado mes de mayo, en las que expresó las ideas de su país en relación con la actual crisis económica y la seguridad social. En ellas cuestionó el actual modelo imperante que tan sólo presenta recetas de austeridad y políticas de recorte y que sigue fielmente las directrices del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, y que están teniendo un fuerte impacto negativo tanto en las economías en desarrollo como en las ya desarrolladas. Por el contrario, dijo que en Argentina se había otorgado una alta prioridad al fortalecimiento de la educación y la seguridad social, con la diversificación de sus fuentes de financiación, así como a la redistribución de la riqueza y a la inserción de los trabajadores en la economía formal, con el objetivo de hacer frente a la crisis financiera que sufre el país desde hace una década.

RUANDA

En el año 1999 Ruanda puso en marcha un paquete de medidas para ofrecer una cobertura universal de asistencia médica en todo el país (CBHI), con el objetivo de integrar en ella no sólo al sector de la economía formal (un 5% de

la población), sino también al informal, mucho más amplio. Se establecieron así unas primas de cotización muy bajas que fueron suscritas por una gran mayoría de ruandeses pero que, con el paso del tiempo, se mostraron insuficientes para mantener el sistema. Se impuso, entonces, una reforma que llevó al establecimiento de cotizaciones por pilares, en función de la capacidad de pago de los ciudadanos y se modificó la base de datos existente para que incluyera las diferencias de ingresos. Además se creó un servicio itinerante de atención al paciente para casos de emergencia y se aumentó el número de efectivos y la formación de los mismos. También se implicó más a todas las administraciones ruandesas y se establecieron modelos de buenas prácticas para que la reforma del sistema de asistencia médica obtuviera mejores resultados. En la actualidad, el índice de cobertura en el país es del 96% y se ha elaborado el tercer plan estratégico del sector de la salud de Ruanda, 2013-2017, con los objetivos de mejorar su capacidad de respuesta y su sostenibilidad, y desarrollar la capacidad institucional de financiación.

REINO UNIDO

El Gobierno británico quiere establecer el "crédito universal" a partir de octubre de 2013, pero va a realizar un proyecto piloto del mismo en las regiones de Greater Manchester y Cheshire que iniciará en abril del próximo año. Este crédito universal consistirá en el pago único de varias prestaciones que reciba una misma persona y que actualmente se gestionan por separado, por ejemplo, prestación por desempleo, ayudas por hijos, ayuda de vivienda, etc. Aunque en principio se destina a los nuevos demandantes de prestaciones, a partir de abril de 2014 se aplicará a quienes ya las están percibiendo, con la previsión de imponerlo totalmente para finales de 2017. Se persigue con esta nueva figura lograr la simplificación del sistema de prestaciones sociales, reduciendo así los costes y las posibilidades de fraude y error. Los críticos con la reforma afirman que supondrá la denegación de ayudas a muchas personas que las necesitan y destacan el coste de su puesta en marcha que, para el período 2010-2015, tiene un presupuesto asignado de 2.000 millones de libras.

ALEMANIA

En Alemania es noticia la prestación de ayuda a la dependencia por dos noticias, la reforma del seguro de la dependencia y el informe anual sobre la calidad de la atención a la dependencia. En cuanto a la reforma, se van a incremen-

tar las prestaciones económicas para los servicios de asistencia domiciliar de médicos y dentistas. Las cuotas pasarán de 0,1% a 2,05%. También se prevé una subvención estatal al seguro adicional privado de 200 millones de euros a partir de 2013. Se han manifestado en contra de esta reforma la oposición al Gobierno, la patronal y los sindicatos. Y sobre el informe de calidad en la atención a la dependencia, los resultados obtenidos manifiestan una considerable mejora en ámbitos como la atención a las personas con demencia, el suministro de alimentos y líquidos y la colaboración con los facultativos; en cambio, no ha habido mejoras en otras áreas como el uso de medicamentos, la aplicación de medidas restrictivas sin autorización y la profilaxis de las escaras.

RUMANIA

El sistema de seguridad social rumano registró en 2011 un total de 5,5 millones de pensionistas, 86.000 personas menos que en el año anterior, siendo mayor el descenso entre los pensionistas provenientes del antiguo sistema para agricultores (8,1%). En cuanto a los importes destinados a pensiones, en 2011 se incrementó el total en un 3,6%, y el promedio de pensión mensual en el primer trimestre de 2012 ha alcanzado los 766 leis. El sistema se ha visto afectado por la devolución a los jubilados de las contribuciones al seguro social retenidas de forma ilegal y a la que ha tenido que hacer frente el actual gobierno.

ITALIA

En la presentación del informe 2011 sobre pensiones y pensionistas realizada por el director del INPS, Antonio Mastrapasqua, éste concluyó que sin la acción del Instituto que preside, el nivel de pobreza de la población sería mucho mayor, sobre todo el de las mujeres. En Italia hay 13,9 millones de pensionistas que perciben una o más prestaciones del INPS, alcanzando un importe total de 18,3 millones de euros, de los cuales 10,6 millones los reciben las mujeres. Sin embargo, aunque la cantidad global percibida es mayor, la media de la pensión baja con respecto a la de los hombres (1.131 euros mensuales frente a los 930 de las mujeres).

PAÍSES BAJOS

Los empleados de empresas temporales y los trabajadores con una relación laboral temporal van a sufrir un recorte en los plazos contemplados para bajas por enfermedad. Actualmente, la evaluación por enfermedad de larga duración se realiza cada dos años pero hay una propuesta para reducir esta evaluación a un año, además de incluir a los trabajadores enfermos más de seis meses en un "trayecto de enfermedad". Si esta propuesta sale adelante, que supone una reforma de la Ley de Enfermedad, los empresarios y el Instituto de Gestión de Seguros Sociales adquirirán mayor responsabilidad para lograr que los trabajadores se incorporen cuanto antes a sus puestos de trabajo. También los empresarios pagarán cuotas más elevadas cuando tengan un mayor número de personas con relación laboral temporal que estén acogidas a la Ley de Enfermedad y las empresas de trabajo temporal deberán ofrecer trabajos alternativos adecuados cuando los trabajadores se reincorporen.

BÉLGICA

Se han recortado considerablemente las suspensiones de la carrera profesional, denominado "crédito tiempo" en el sector privado e interrupción de la carrera en el sector público. Esta modalidad de reducir la jornada laboral total o parcialmente durante un período de tiempo, supone un aumento considerable de los gastos de la Seguridad Social porque la Oficina Nacional de Empleo otorga indemnizaciones compensatorias del porcentaje de salario perdido con la reducción de jornada. Además, estas interrupciones también se asimilaban a periodos trabajados a efectos de cotización, por lo que, con frecuencia, se utilizaban para abandonar prematuramente el mercado laboral sin que ello incidiera en el importe de la pensión de jubilación. Las condiciones para acceder a la suspensión de la carrera profesional son ahora más duras y los supuestos permitidos más escasos.

Fuentes consultadas: Revista Actualidad Internacional Sociolaboral, del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y página web de la AISS

LEÍDO EN . . .

por **José-Eduardo Pérez Madrid**

Han evolucionado los polos de atención informativa a lo largo de los últimos meses. La Sostenibilidad de la Seguridad Social y los Funcionarios han acaparado, de manera abrumadora, la mayor parte de los contenidos publicados.

El Fraude a la Seguridad Social, la Reforma de Pensiones, las Prestaciones en general y la Reforma Laboral son los restantes vértices de la actividad informativa que interesa a esta sección.

Este análisis sistemático de los contenidos en Noticias_twitter de la página principal de www.atass.org puede facilitar el acceso a todos los enlaces que figuran en dicha web.

96 **SOSTENIBILIDAD DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

AFILIACIONES Y ALTAS EN LA SEGURIDAD SOCIAL

- Trabajadores Autónomos: descenso paralelo a un incremento superior a Europa
- Trabajadores Autónomos: aumenta el número de autónomos empleadores
- OCDE: alta tasa de paro en España podría convertirse en permanente
- Escaso número de altas como empleados domésticos
- Parados mayores 45 años: casi dos millones

COTIZACIÓN

- Bases Máximas 2013 y 2014: incremento de cinco puntos
- Disminución de ingresos por cuotas de Seguridad Social
- Dos de cada diez autónomos cotizan para cobrar el desempleo

DEPENDENCIA

- Reforma de la Ley de Dependencia: El PP la ve como la "la supervivencia del sistema"

- Posible vinculación de la dependencia a la seguridad social
- Reforma del Sistema de Dependencia: Recorte de prestaciones y aumento del copago
- La reforma de la dependencia primará los cuidados profesionales sobre los familiares
- Reacciones de la oposición, CCAA, sindicatos, etc.

EXTRANJEROS

- Incremento desigual, con respecto a nacionalidades, de la afiliación de extranjeros
- Médicos objetores de conciencia frente a la retirada la asistencia sanitaria a inmigrantes

FONDO DE RESERVA Y SUPERAVIT DE LA SEGURIDAD SOCIAL

- Superávit de mayo 2012 es coyuntural y dará paso al déficit en junio 2012
- La Seguridad Social entra en zona de riesgo
- El Gobierno ve tensiones de liquidez en Seguridad Social y usará el fondo de reserva si es necesario
- El Gobierno asegura que no hay motivos para desconfiar del sistema de Seguridad Social
- Equilibrio de la Seguridad Social gracias a las mayores aportaciones del Estado
- 2011: cierre con un déficit de 995 millones de euros
- Reformar del sistema para evitar la quiebra
- CE advierte de que subir la edad de jubilación no basta para garantizar las pensiones
- CEOE sólo ve viable el sistema público de pensiones con prestaciones mínimas'

POLÍTICA EN GENERAL

- PGE 2013: un Presupuesto cautivo de la deuda, las pensiones y el desempleo
- Gasto del Estado se dispara casi un 10% por la deuda y las pensiones

- Empeoramiento de las previsiones para 2013 por la caída del PIB más destrucción de empleo
- Rechazo del Congreso para incluir a los diputados en la Seguridad Social

PLANES Y FONDOS DE PENSIONES

- Disminución del patrimonio de los Planes de Pensiones
- Planes de pensiones para buscar la seguridad a largo plazo, a pesar de todo

FUNCIONARIOS

- Reformas: Disminución del número de Empleados Públicos
- Reformas: Incapacidad Temporal
- Reformas: Supresión de la Prórroga de Jubilación
- Reformas: Disminución de Días de Asuntos Propios y de Vacaciones Anuales incrementadas por el número de trienios
- Reformas: supresión de la Paga extra de Navidad 2012
- Reformas: dudoso reintegro de la paga extra Navidad 2012
- Reformas: propuesta de homogeneización retributiva de todos los funcionarios de España
- Reacciones: Posturas contrarias de algunas Comunidades Autónomas:
- Reacciones sindicales: movilizaciones, concentraciones y Huelga
- Reacciones: FEDECA no apoya la huelga general
- Reacciones: FEDECA acusa al Gobierno de la culpabilización de los funcionarios
- Portugal: programa de ajuste pese al dictamen del Constitucional
- Francia: reducción de funcionarios salvo en Enseñanza, Seguridad y Justicia

FRAUDE A LA SEGURIDAD SOCIAL

- Incremento de la Economía Sumergida, en general, a pesar de los controles establecidos
- No reducción de la economía sumergida entre las empleadas del hogar
- Responsabilidad penal gestores públicos

- Endurecimiento del castigo contra defraudadores (órdenes fiscal, Seguridad Social y laboral)
- Detección creciente de bolsas de fraude a la Seguridad Social en los contratos y empleo irregular de extranjeros, prestaciones de desempleo, ayudas a minusválidos, uso de tarjetas sanitarias y cobro de pensiones, etc.

REFORMA DE PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

- Los sucesivos temores en relación con el mantenimiento, la congelación o el recorte de pensiones
- Incremento en el gasto por pensiones
- Factor de Sostenibilidad
- Francia: restablecimiento de la jubilación a los 60 años para determinados sectores
- Paro y Pensiones
- Edad de Jubilación, Incremento de
- Prejubilaciones, Supresión de las
- Planes de Pensiones, Suscripción de
- Jubilación y Trabajo, compatibilidad de

PRESTACIONES EN GENERAL

- Gasto de 25 millones en anticonceptivos en 2011
- Deuda por asistencia sanitaria prestada a ciudadanos de los socios de la UE
- Pérdidas millonarias por mala gestión del sistema sanitario español
- Copago sanitario
- Copago Farmacéutico
- Cobro de un euro por receta médica en Cataluña
- Aumento de Prestaciones asistenciales
- Reducción de la prestación por desempleo a partir del sexto mes
- Prestación por embarazo: pretensión de que la empresa abone el 30 %

REFORMA LABORAL

- Las claves de la Reforma laboral
- Protestas de los partidos de la oposición y sindicatos

LIBROS

SANZ MERINO, A. R.,

Manual básico de la Seguridad Social

La Ley, Madrid, 2010.

El autor de este libro, perteneciente al Cuerpo Superior de Técnicos de la Administración de la Seguridad Social, propone acercarse al Sistema español de la Seguridad Social a todo aquel que tenga alguna necesidad de conocer cómo ha ido evolucionando a lo largo de la Historia hasta la actualidad. Presenta la virtualidad de constituir un documento de consulta a los interesados en el conocimiento de las relaciones complejas que se establecen entre el Sistema, a través de los regímenes que integran su estructura, y los sujetos incluidos en su campo de aplicación.

En este manual el lector podrá encontrar las vías de acceso a la protección que otorga nuestro Sistema de Seguridad Social en sus niveles contributivo y no contributivo. También, encontrará las fuentes y los recursos financieros necesarios para atender el incremento de gastos y/o disminución de los ingresos de los sujetos protegidos cuando se produce una actualización de las contingencias profesionales o comunes cubiertas, mediante pensiones, subsidios, indemnizaciones, asignaciones, auxilios u otras prestaciones que se incluyen en su acción protectora.

En cuanto al contenido del manual, debe destacarse la integridad homogénea del contenido que permite leer dicho manual como una pieza unitaria así como la consulta puntual de uno o varios de los elementos que se analizan, todo ello con un lenguaje alejado de tecnicismos jurídicos.

Se estructura en 15 capítulos:

- Capítulo I: Aproximación al Sistema de la Seguridad Social
- Capítulo II: Ámbito subjetivo de la seguridad social: Campo de aplicación del Sistema. Estructura del Sistema: Regímenes de Seguridad Social. Actos de encuadramiento y constitución de la relación jurídica de Seguridad Social
- Capítulo III: Ámbito objetivo de la Seguridad Social: Contingencias protegidas dentro de la acción protectora del Sistema de la Seguridad Social en España
- Capítulo IV: El Sistema español de Seguridad Social: Financiación del Sistema. Fuentes, recursos y sistemas fi-

nancieros. Especial consideración de la cotización y breve referencia al presupuesto de la Seguridad Social

- Capítulo V: La gestión del Sistema de la Seguridad Social: Gestión pública y colaboración privada en la gestión
 - Capítulo VI: La protección de la salud: El derecho a la Asistencia sanitaria
 - Capítulo VII: La acción protectora de la Seguridad Social: La protección durante la situación de Incapacidad Temporal
 - Capítulo VIII: La protección social por Maternidad, Paternidad, Riesgo durante el embarazo y Riesgo durante la lactancia natural
 - Capítulo IX: La protección social por Incapacidad permanente
 - Capítulo X: La pensión de Jubilación contributiva en el Sistema de la Seguridad Social: Régimen jurídico y modalidades
 - Capítulo XI: La acción protectora de la Seguridad Social: La protección durante la Muerte y la Supervivencia
 - Capítulo XII: La protección social de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva: Las Prestaciones familiares y las Pensiones no contributivas
 - Capítulo XIII: Pervivencia de antiguos Seguros Obligatorios: Las pensiones del extinguido Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI) y de Viudedad del SOVI y el Seguro Obligatorio Escolar como antecedente del Régimen Especial de la Seguridad Social de Estudiantes
 - Capítulo XIV: La acción protectora del Sistema de la Seguridad Social: Prestaciones complementarias de Acción Social y de Servicios Sociales. El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD)
 - Capítulo XV: La acción protectora del Sistema de la Seguridad Social: La protección social por causa de Desempleo
- Manual Básico de Seguridad Social se dirige a los trabajadores por cuenta ajena, trabajadores autónomos o por cuenta propia, empresarios, responsables de los recursos humanos de las empresas, profesionales que diariamente han de relacionarse con el Sistema español de Seguridad Social, sindicatos, organizaciones y asociaciones empresariales,

juristas, personal docente, estudiantes universitarios o de oposiciones para ingresar en las Administraciones Públicas. Asimismo, este manual propone un análisis riguroso, reflexivo y con un lenguaje sencillo especialmente a los perceptores de prestaciones de la Seguridad Social para que sean conocedores de los derechos que les corresponden, especialmente, aquellos que hayan perdido su empleo, dedicando un amplio espacio a la protección por desempleo. Destaca, también, el capítulo dedicado al nuevo Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) que tiene por finalidad principal la garantía de las condiciones básicas y la previsión de los niveles de protección a todas las personas en situación de dependencia. Por último, sobresale la actualización de todos los aspectos variables que cada año se modifican en la Ley de Presupuestos Generales del Estado en materias tan importantes como la cotización o la revalorización de las pensiones del Sistema de la Seguridad Social.

CASADO PÉREZ, D.

Afrontar la discapacidad, el envejecimiento y la dependencia ⁽¹⁾

CCS, Madrid, 2011.

A PROPÓSITO DEL (PEN)ÚLTIMO LIBRO DE DEMETRIO CASADO

Demetrio Casado es uno de esos inveterados entusiastas -eso sí, sosegados- en busca del movimiento perpetuo. Es que no para. No sirve para estar sino para ser. Lo de estar jubilado o estar en activo poco significa para él, siempre motivado por y desde el quehacer en torno a sus preocupaciones de siempre. Un quehacer sobre todo intelectual y riguroso, pero asimismo tesonero y cordial. Si hemos de fiar en el significado de la expresión neotestamentaria “por sus obras los conoceréis”, se nos ofrece ahora una nueva posibilidad de trabar conocimiento con él, de familiarizarnos con sus inquietudes porque acaba de aparecer otro libro suyo. Un libro que responde como ninguno al calificativo de espléndido, fruto de una experiencia provechosa y de una curiosidad permanente. Su título: Discapacidad, envejecimiento y dependencia.

En estos momentos, cuando tanto se habla y se escribe de los mercados, la deuda pública, los gastos sociales y las cifras de paro, todo ello envuelto en la hojarasca de las especulaciones mediáticas y/o partidarias, resulta gratificante tropezarse con un libro que contiene elementos sustantivos de reflexión derivados de verdades como puños. Y no es que se desprecien en el libro los números y las estadísticas, no. Pero más allá, o por debajo, de los números y los por-

centajes, anda siempre bullendo la vida. La vida compleja y diversa. Y a fe que la vida más pegada a la tierra, la vida humana en sus más cruciales etapas de prueba, es la que se contiene precisamente en este último pequeño gran libro de Demetrio Casado. La vida condicionada por el hecho indeseable de la discapacidad; la vida que va estrechando sus horizontes temporales hacia un final inevitable, y la vida de quienes, por las circunstancias que sean, comprueban cada día que no pueden hacer frente con autonomía y con dignidad de persona libre e independiente a los avatares de la existencia.

A partir de una obsesión evidente por la elaboración sistemática de propuestas prácticas, el autor no renuncia en ningún momento a su característico afán por fundamentarlas en una contundente argumentación, derivada casi siempre del sentido común, y en el acarreo de materiales de autoridad. De ahí las citas, siempre sabrosas, que dotan de amenidad al texto y que puntean con precisión las afirmaciones y las conclusiones que se van desgranando a todo lo largo y lo ancho de las páginas del libro. Unas páginas que se digieren sin dificultad y muchas veces con deleite. Lo cual es tanto más de agradecer cuanto que los asuntos que van apareciendo en su entramado progresivo y panorámico no son precisamente divertidos ni chistosos.

Para empezar, el contenido responde fielmente al título de la obra. Aquí a nadie se da gato por liebre; con sólo repasar el índice, ya sabemos exactamente a qué atenernos. Además, como aquellos claros varones de Castilla sobre cuyas virtudes nos informa Hernando del Pulgar, “quería leuar las cosas por orden, e que no saliesen punto de la razón”. Por eso, el andamiaje de cada una de sus partes es una verdadera guía del lector o del aprendiz apresurado. Nadie puede llamarse a engaño sobre la mercancía (con perdón) que se le ofrece. La aproximación al objeto de los distintos apartados es, sin excepción, rigurosa y polivalente. Sin embargo, a mayor abundamiento, resultan especialmente recomendables los párrafos introductorios o de planteamiento global de las cuestiones que se van suscitando al hilo de la numeración de los apartados. En este mismo sentido, es de justicia resaltar la oportunidad y la facilidad de lectura que representa el subrayado con negrita en todo el contenido del libro. El lector apresurado puede acogerse sin desdoro ni menoscabo a un siga la negrita, en el que ésta, naturalmente y con todos los perdones, es un mero complemento de objeto directo.

Se aludía antes a la insistencia del autor en lo concerniente al impulso para la acción que brota por doquier en el libro. Un impulso que se aleja del famoso objetivo leninista, el “¿qué hacer?”, tan manoseado por progres de toda laya, en todo momento y en cualquier sitio. Con su característica modestia, Demetrio Casado deja de lado ese interrogante dubitativo y se decanta por el quehacer, manifestando explícitamente esa distancia del simple panfleto cuando afirma con fórmulas diversas “este es un libro para la gestión”

⁽¹⁾ *Recensión publicada en la revista Polibea, nº 102, enero-marzo 2012*

o “este trabajo apunta a la acción”. Una gestión y una acción complejas, laboriosas, poco dadas a identificarse con banderías o reivindicaciones particulares aunque podrían ser integradas de alguna manera (¿aprovechadas?) en los programas de actuación de los partidos políticos, razón por la cual habrían de tenerse, en puridad, como bases para una política social o de bienestar social con mayúsculas. El problema se plantearía ‘a posteriori’, cuando se pretendiera concretar el proceso práctico de la acción. Cuando las clientelas partidarias cayeran en la cuenta de que las propuestas asumidas con respecto a la discapacidad, el envejecimiento y la dependencia demandan en realidad algo más que un simple respaldo de campañas huecas y vocingleras. Cuando comprobaran que esas propuestas exigen un verdadero compromiso social y político sin prebendas ni contrapartidas interesadas. En una palabra, un quehacer personal y/o social.

Podría pensarse que todas estas disquisiciones no son sino matices de un movimiento natural más en la senda de la perpetua renovación en el tratamiento social de las circunstancias engendradoras de marginación. Pero no es el caso. Todos los aspectos cimentadores del complejo mundo entrevisto en las páginas del libro se engarzan entre ellos y configuran algo así como un mundo aparte. Un entramado coherente sustentado y estimulado por los ejemplos de vida aportados una y otra vez como culminación apropiada de esos cimientos tan sabiamente dispuestos con anterioridad. La solidez del edificio terminado no puede identificarse por eso con una serie de intuiciones o de ocurrencias, por ingeniosas que estas sean, sino, más bien con un macizo cuerpo de doctrina procedente de toda una trayectoria de reflexiones y de experiencias sobre las circunstancias que a todos nos acompañan -o amenazan acompañarnos- en algún momento de nuestras vidas. Como tal corpus, las tres grandes parcelas en que se divide la obra se asientan en una realidad variopinta (nocional, institucional, legislativa, sugeridora) que por ella misma compone ya un vector resultante de tratamiento y superación de las adversidades. Ahora bien, por otro lado, y a pesar del andamio numérico que enjaula el texto, para facilitar la localización de sus contenidos, es necesario insistir en el carácter de ‘obra abierta’ que caracteriza al conjunto de reflexiones y a la oportuna descripción de vidas diseminadas aquí y allá según lo vaya pidiendo el ensamblaje compositivo. Esa apertura se pone de manifiesto básicamente en las interrelaciones conceptuales tan evidentes ya desde el capítulo inicial/iniciático en el que, junto a nociones “de llegada” para discapacidad, envejecimiento y dependencia, se rastrean antecedentes jurídicos, técnicos y conectivos que a veces denotan paralelismos insospechados. No en balde surge en cualquier momento, a todo lo ancho de sus páginas, el calificativo funcional, quizá el vocablo más frecuentemente utilizado en el libro, como elemento de cobertura y de enganche entre apartados.

Definir, pensar, actuar. Tal es el tríptico vertebrador del libro.

Igualmente valiosas todas esas tres funciones elementales, si hubiera que destacar alguna de ellas, yo no dudaría un segundo en señalar la de las reflexiones que entretejen el apartado que se destina a los distintos modos de “afrontar o eludir la discapacidad y el envejecimiento”. Más allá de la creatividad y de la sabiduría que encierra, ahí se encuentra sin dudarle el meollo del libro. En esa entrega del índice se recogen y remodelan los conceptos de “discapacidad, envejecimiento y dependencia” en todo su frescor dialéctico y se impulsan las actuaciones que encontrarán cumplida descripción más tarde, al analizar los “recursos de intervención”. Mas si hubiera de utilizarse todavía el zoom ampliador del tejido del libro, hasta dar con un fragmento esencial para el lector, me atrevo a recomendar el punto 2.4., dedicado a la “prevención de las respuestas elusivas” (ante la discapacidad y el envejecimiento y en cierto modo también ante la dependencia). Ahí se muestra el verdadero corazón del pensamiento y el motor de la obra de Demetrio Casado. Concretando todavía más, me atrevo a enfocar los apartados en los que se dedican unas líneas tan revolucionarias como políticamente recomendables a “la dignidad de la persona y la universalidad de las limitaciones funcionales” y a “los inconvenientes de los identitarismos y los comunitarismos excluyentes”.

Con objeto de evidenciar lo que quiero decir, doy por breves líneas la palabra al propio autor: “...los eufemismos [léxicos y conceptuales] desvirtúan lo real. Suponen, al menos tácitamente, menosprecio de la capacidad de los afectados para asumir sus alteraciones o limitaciones. Además, los convierte en beneficiarios de favor o benevolencia, lo que lleva consigo el deber del agradecimiento, con el consiguiente riesgo de dependencia moral. Por otra parte, pueden producir un efecto narcótico en la conciencia de las demandas reales; al ocultar la adversidad o la limitación, pueden contribuir a la desmovilización de las iniciativas de afrontamiento pragmático de la misma...”. Y un poco después: “la defensa de la promoción de imagen como medio de contrarrestar el estigma social que pueden sufrir las personas con discapacidad no me parece convincente. (...) Las propias personas con discapacidad y quienes asumimos su causa no debemos empeñarnos en construir una imagen social positiva de ellas, sino en liberarlas de los estigmas sociales. Cualquier iniciativa que vaya más allá cae en ese viejo prejuicio paternalista que, pasando por alto la condición personal de los afectados, asocia gratuitamente la virtud a la discapacidad”. Estos son, entre muchísimos más, dos simples botones de muestra, que seguramente provocarán cierta sonrisa de satisfacción en el espíritu de Juan Luis Vives, y que podrían quizá redondearse con unas sustanciosas disquisiciones en torno a la discriminación positiva. Pero como aperitivo creo que basta. Dejemos que sean los propios lectores quienes descubran rincones y más rincones de raciocinio libre y provechoso bebiendo directamente del libro.

Puesto a terminar con otra cita ajena al libro pero que,

como suele decirse, viene al pelo para la ocasión, no me resisto a ofrecerla a quienes hayan soportado hasta aquí este comentario. Una cita que en la weberiana línea diferenciadora entre el político y el científico puede resultar clarificadora: “Uno de los peores resultados de la democracia es el de convertir la cosa pública en la verdadera presa de un tipo de políticos mediocres y envidiosos, muy poco respetados naturalmente por las gentes de a pie que vieron ayer a sus mandatarios de hoy humillados ante ellas y que conocen del charlatanismo con el que lograron sus votos. De todos modos, antes de afirmar que el sabio debe refugiarse en la pura reflexión, es preciso asegurarse de haber agotado todas las posibilidades de hacer valer la voz de la razón. Tras acabar vencidos diez veces; tras comprobar que la gente ha ignorado en diez ocasiones nuestro parecer prefiriendo las promesas de los complacientes o de los exaltados; cuando quede bien probado que, después de habérsenos ofrecido alguna posibilidad legal, se nos ha rechazado y rehuido, entonces estaremos en nuestro derecho de alejarnos satisfechos y tranquilos, proclamando bien a las claras nuestra derrota. Nadie está obligado a triunfar; nadie está obligado a competir bajo las condiciones permitidas a la vulgar ambición. A lo que sí estamos obligados es a decir nuestra verdad” (Ernest Renan: *La réforme intellectuelle et morale*. París, 1871).

Pues eso.

Manuel García Viso

Técnico de la Seguridad Social.

ALONSO SECO, J. M

Juan de Robles, un reformador social en época de crisis

Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.

España fue la primera nación en abrir, en el siglo XVI, un debate intelectual sobre atención a los pobres. En esta noción quedaban incluidos entonces no sólo los mendigos o las personas indigentes y menesterosas, sino también los enfermos, los huérfanos, las personas mayores sin recursos, las personas con discapacidad y todas aquellas personas venidas a menos por distintas causas. No existía todavía, ni siquiera esbozado, un sistema público de protección social. El dominico Domingo de Soto y el benedictino Juan de Robles, o Juan de Medina como también se le llamó inicialmente en la Orden por haber nacido en Medina del Campo, fueron sus principales protagonistas. Ambos fueron figuras destacadas en la renovadora ciudad de Salamanca del siglo XVI. El primero fue catedrático de la universidad salmantina y prior del convento de San Esteban; el segundo, abad del

monasterio-colegio de San Vicente, cuna de la renovación intelectual benedictina de la pujante Congregación de San Benito de Valladolid, que agrupaba a muchos monasterios desde Montserrat hasta Santiago de Compostela.

Los hechos que acompañaron a la época renacentista –recepción de la cultura clásica grecolatina, descubrimientos geográficos, en especial el de América, descubrimientos astronómicos, invención de la imprenta, formación de poderosas naciones europeas, etc., provocaron una radical transformación en el pensamiento filosófico-teológico, en la cultura, en la política, en las instituciones y en la configuración de la sociedad. Hasta entonces había predominado una concepción teocéntrica del mundo. A partir de lo que se vendría en llamar Edad Moderna, y como consecuencia de la seguridad y enaltecimiento que al hombre le dieron sus nuevos descubrimientos, la visión teocéntrica daría paso a una visión antropocéntrica. Había que enfrentarse a problemas hasta entonces desconocidos desde una perspectiva diferente; ya no vale la existente en la Edad Media. Problemas que no se van a resolver de manera pacífica, ante los que existirán multitud de posicionamientos, como bien lo prueba el hecho de la profunda escisión en la Iglesia Católica que causó la Reforma de Lutero, que obligó a la subsiguiente Contrarreforma Católica y a la existencia de dos posturas doctrinales irreconciliables entre sí.

En el Renacimiento europeo se abordaron muchos problemas o, dicho en términos más precisos, la práctica totalidad de ellos. El de la pobreza no podía faltar. La existencia de hambre en amplios sectores de población fue nota característica de las naciones europeas, pues fueron frecuentes las pestes, las malas cosechas, las guerras, la falta de cultivo de los campos o el desplazamiento de la población a las ciudades, entre otras causas del pauperismo en esta época. En España, además, a pesar del abundante envío de metales preciosos de América, no se generó una actividad económica que revirtiera en el bienestar de la población, ya que aquéllos iban destinados preferentemente a pagar a los prestamistas extranjeros los cuantiosos endeudamientos originados por las guerras del Imperio.

Existen muestras documentales de la preocupación que suscitó en Europa el problema de la pobreza. Erasmo escribiría en 1524 que existían ciudades en Europa que preparaban o habían preparado reglamentaciones de pobres (*Diálogo sobre la Mendicidad*). Más importante fue la obra del valenciano Juan Luis Vives, quien redactó en 1526, para la ciudad de Brujas, su conocida obra *De subventionem pauperum*. Numerosas ciudades europeas y españolas elaborarían sus propias ordenanzas sobre pobres; baste citar entre las españolas las que se dictaron para las ciudades de Zamora, Salamanca, Valladolid, Madrid y Toledo.

En este contexto se sitúa la obra del benedictino Fray Juan de Robles. El antecedente más inmediato fue una Real Carta de Carlos I, de 24 de agosto de 1540, y una Instrucción

de desarrollo de la misma fecha. En esta última se establece que las ciudades han de promulgar alguna orden para organizar la atención de los pobres verdaderos sin necesidad de que tengan que mendigar por calles, plazas, monasterios e iglesias. Juan de Robles va a ser el inspirador de dicha orden en Zamora, Salamanca y Valladolid y principal defensor de las disposiciones reales y quizá también su inspirador. Domingo de Soto, por el contrario, se muestra en contra de varios aspectos de la norma real, en especial el relativo a la restricción de movilidad de los pobres para pedir fuera de sus lugares de residencia. Escribe, al efecto, su *Deliberación en la causa de los pobres*, obra que habrá de replicar Juan de Robles defendiendo apasionadamente sus nuevos y reformistas postulados de política social hacia los pobres.

Ha de advertirse, ya de entrada, que el autor del libro, Técnico Superior de la Administración de la Seguridad Social, no pretende posicionarse a favor o en contra de las respectivas tesis de Domingo de Soto o de Juan de Robles, ni siquiera hace una comparación entre ellas. Esta tarea ya ha sido realizada por diversos autores, con mayor o menor extensión, como él mismo indica; autores cuyas obras cita para quienes deseen conocer las coincidencias y antítesis entre ambas posturas. La finalidad concreta del libro es resaltar la figura de Juan de Robles, mediante estudio detenido de su biografía, muy incompleta e imprecisa en la bibliografía al uso, de sus obras y, en especial, de las premisas filosófico-teológicas que sirven de base a su pensamiento social. Lo cual no obsta para que, en ocasiones, tenga que referirse a su oponente Domingo de Soto, cuestión necesaria si se tiene en cuenta que este último optó por el mantenimiento del sistema tradicional de atención a los pobres, y defendió a ultranza el derecho de libertad que tiene el pobre de pedir o de mendigar por la calle (lo consideraba parte esencial del derecho fundamental humano a la libertad, que no puede ser restringido por los poderes públicos), frente a la postura de Robles, que inicia un sistema organizativo de atención a los pobres en sus propias estancias, postulando la supresión de la mendicidad callejera.

Se observa en el autor del libro un manifiesto interés por engrandecer la figura del benedictino, sin duda porque, así como de otros autores contemporáneos que escribieron sobre política de pobres (Vives, Soto, Giginta, Pérez de Herrera) existen monografías extensas sobre su vida y pensamiento, de Juan de Robles no se había efectuado un estudio de su pensamiento social en el contexto más amplio de su pensamiento filosófico-teológico, sin duda porque se desconocía todavía el conjunto de sus obras, publicadas o manuscritas. Y éste es, posiblemente, el mayor mérito que presenta la obra que es objeto de recensión: estudiar el pensamiento social de Juan de Robles a la luz de todos sus escritos, como resultado de una detenida y cuidadosa investigación.

En el primer capítulo del libro se describe con detenimiento la todavía bastante desconocida biografía de Juan de

Robles. Fue un preclaro monje benedictino que, después de haber tomado el hábito y realizado sus primeros estudios en Montserrat, completó su formación en la Universidad de Salamanca y desempeñó importantes cargos en monasterios de Galicia, Castilla y León, Asturias y Aragón. Fue abad en San Esteban de Ribas de Sil, San Claudio de León, San Pedro de Eslonza, Nuestra Señora de Frómista, San Juan de Montes, San Vicente de Salamanca (en tres ocasiones distintas), Santa María La Real de Nájera, San Pedro de Arlanza, San Martín Pinario en Santiago de Compostela, San Salvador de Celorio, prior de Ávila y de San Juan de la Peña en Huesca. También se contienen otras interesantes facetas de su vida, insuficientemente conocidas hasta ahora, como fueron su afán reformista dentro de la orden benedictina, sus relaciones con Carlos I y Felipe II, su amistad con personajes de la alta nobleza aragonesa y castellana o el comentario sobre los rasgos más destacados de su personalidad.

El autor realiza el análisis del pensamiento social de Juan de Robles no sólo tomando como referencia única el contenido de su libro más conocido, *De la orden que en algunos pueblos de España se ha puesto en la limosna para el remedio de los verdaderos pobres* (Salamanca, 1545), sino el resto de sus obras. De manera muy especial el extenso manuscrito de la *Nueva traslación y interpretación española de los quatro sacrosantos Evangelios de Jesu Christo* (Salamanca, 1535-1540, Nájera, 1554, San Pedro de Arlanza, 1558), esencial para conocer el pensamiento filosófico-teológico de Juan de Robles, obra todavía prácticamente ignorada, a pesar de que Juan de Robles fue el primer autor español católico en traducir al romance vulgar castellano los cuatro Evangelios. Este texto no se ha tenido en cuenta hasta ahora para estudiar el alcance y contenido del pensamiento de Juan de Robles. También se detiene en la consideración de las *Constituciones de la Congregación de San Benito de Valladolid de 1546* (Salamanca, 1546), compiladas por él, de otro importante manuscrito suyo, la *Carta de fray Juan de Robles sobre la Venta de los Vasallos para Carlos 5º Emperador* (Salamanca, 1547), en la traducción que hizo para los monjes de la *Regla del glorioso Padre S. Benito* (Salamanca, 1571), y aporta un breve epistolario de Juan de Robles (1536, 1547), hasta ahora inédito, que el autor ha descubierto en el Archivo Nacional de Cataluña (Archivo del Palau).

El libro contiene aportaciones novedosas en relación con lo ya escrito con anterioridad sobre Juan de Robles. Se resumen a continuación.

Como aspecto más destacado, ha de señalarse que este libro estudia el pensamiento social de Juan de Robles en el contexto, más amplio y necesario, de su pensamiento filosófico-teológico. Se ha realizado un gran esfuerzo investigador sobre el extenso manuscrito, conservado en la Real Biblioteca del Monasterio de San Lorenzo de El Escorial, que contiene la *Traducción e interpretación de los Evangelios*. Al interpretar numerosos textos evangélicos, Juan de Robles

hace referencia explícita a aspectos que más adelante desarrollará con mayor detenimiento en su obra *De la orden...*, aparte de que nos brinda la posibilidad de conocer cuáles eran los esquemas teológicos en que se movía. Una investigación que ha dado sus frutos, porque de la lectura del libro recensionado se desprende que las tesis divergentes de Domingo de Soto y Juan de Robles sobre atención a los pobres no respondían únicamente a posturas personales enfrentadas, sino a criterios y métodos teológicos contrapuestos. Domingo de Soto es fiel a su formación tomista y, basado en ella, es más proclive a los argumentos especulativos que a los tomados de la experiencia; como miembro insigne de la Escuela salmantina de derecho natural, defiende la libertad individual del hombre frente a los poderes públicos, y por lo tanto también la libertad del pobre para pedir, incluso para mendigar, allá donde quisiere. Juan de Robles, aun sin dar la espalda al tomismo, se aproximará a los autores nominalistas y al voluntarismo escotista, y de ahí la importancia que da, como fuentes de argumentación, a la Sagrada Escritura, a la Patrística y a la experiencia, más que a la especulación teórica; siguiendo la tesis iniciada por el nominalismo, y en consonancia con las ideas de Vives, entiende la pobreza, no tanto como un medio para ejercitar la misericordia, sino un como hecho social cuyos efectos perniciosos deben ser solucionados por la república; por ello propugna la necesidad de que los poderes públicos intervengan en dicha solución.

El autor del libro pone mucho el acento en la idea central que tiene Juan de Robles cuando postula la supresión de la mendicidad callejera y su sustitución por un sistema de atención de los pobres verdaderos en sus propias estancias. No pretendía Juan de Robles, como equivocadamente algunos autores han afirmado, encerrar o recoger a los pobres en su domicilio con el fin de evitar su presencia incómoda por las calles y plazas. Juan de Robles, al contrario, parte del principio irrenunciable del respeto a la dignidad del pobre, en virtud del cual debe evitarse que se vean en la obligación, afrenta y peligros que tiene el mendigar. Es importante recalcar este punto porque, de lo contrario, puede contemplarse distorsionada la figura del benedictino, como si hubiera intentado librarse de los pobres, cuando su intención primordial era tratarlos de una manera totalmente digna mediante un sistema más eficaz que el de la limosna individual callejera. Y resalta también sobremedida el autor que el sistema de Juan de Robles estaba dirigido a los pobres verdaderos, no a los falsos.

Otro de los aspectos que deben ser destacados es la diferenciación que hace Juan de Robles entre los ámbitos religioso y civil, cada uno de los cuales tiene fines y medios distintos. Es una consecuencia de la tendencia nominalista indicada más arriba. Y va extrayendo las conclusiones que

de ello se derivan: en el ámbito civil es mejor la riqueza justamente ganada que la pobreza; no es un bien la existencia de pobres harapientos pidiendo por las calles; los poderes públicos deben intervenir para el remedio de la pobreza. Pero, sobre todo, aunque la práctica de la limosna sea un bien meritorio para el cristiano, no puede disociarse la misericordia de la justicia; los poderes públicos deben actuar en función de esta última, y han de intervenir para remediar la pobreza, incluso restringiendo libertades individuales cuando existe justa causa para ello, del mismo modo que se hace en otros asuntos públicos.

El autor destaca, asimismo, otro de los aspectos esenciales del sistema de Juan de Robles, el del trabajo del pobre para ganarse el sustento por sí mismo. El pobre, en la medida que pueda con su trabajo propio o por cuenta ajena, debe satisfacer sus necesidades sin recurrir al auxilio de terceros. El sistema de Juan de Robles no era preferentemente asistencial, sino fundamentado en el empleo, al que consideraba generador de riqueza. Sólo se daba limosna al necesitado, en su domicilio, en la medida en que no pudiera obtener recursos derivados de su propio trabajo. En este sentido, Juan de Robles no sólo insiste en los beneficios individuales y sociales del trabajo, sino que insta a las autoridades públicas a promover la realización de oficios por parte de los pobres.

El libro lleva como Anexo la transcripción de la edición príncipe de la obra *De la orden que en algunos pueblos de España se ha puesto en la limosna para el remedio de los verdaderos pobres*. Hasta la fecha se han hecho nuevas ediciones de esta obra en Valladolid (1757), Madrid (1766), Madrid (1965) y Barcelona (2003); todas ellas se realizaron conforme a la ortografía al uso en el año de su publicación. En la presente edición, sin embargo, el autor ha optado por transcribir la obra respetando su ortografía original, incluidas las contracciones de sílabas y con las apostillas primitivas, con el fin de que el lector pueda percibir la frescura y viveza que tuvo la primera edición de esta obra que, desafortunadamente, como ha sucedido tantas veces en nuestra historia interna cuando han surgido reformadores sociales, quedó olvidada, o más bien relegada (en la actualidad sólo están localizados siete ejemplares de la edición príncipe), por el influjo de las tesis de Domingo de Soto, reforzadas por el Concilio de Trento y la subsiguiente legislación real.

En síntesis, nos encontramos ante una obra que intenta redimensionar la gran figura del sabio benedictino Juan de Robles, y a la que debe prestarse singular atención, porque en ella toman asiento las bases de lo que en siglos posteriores será un sistema público de protección social, hoy conformado especialmente por los sistemas públicos de Seguridad Social, sanidad y de servicios sociales. ●

Informe Anual AISS 2011-2012

Uno de los objetivos fundamentales de la AISS es el de promover una seguridad social dinámica a través del fomento de la excelencia en la administración de los organismos e instituciones que la componen y, por medio de su Informe anual, nos traslada la realidad de la situación de la seguridad social en el año transcurrido.

En el período 2010-2011 se desarrollaron dos iniciativas fundamentales para afianzar el papel de la AISS como líder mundial en su campo de acción: la creación de un centro para la excelencia en la administración de la seguridad social y la firma de un memorándum de entendimiento entre la AISS y la OIT, con el acuerdo de lograr una cooperación más estrecha para ampliar la cobertura de la seguridad social en el mundo.

La primera de las iniciativas refleja la insistencia de la AISS en conseguir la excelencia en la administración, lo cual obliga a la propia AISS a continuar ofreciendo a sus miembros una serie de instrumentos prácticos que ayuden a conseguir unas prácticas administrativas de alta calidad. Las áreas en las que se ha estado trabajando son realmente amplias y surgieron después del lanzamiento de las Directrices para la buena gobernanza de las instituciones de la Seguridad Social en 2010, e incluyen la inversión de los fondos de la seguridad social, la calidad de los servicios, la aplicación de las TIC en la seguridad social, el cumplimiento y la recaudación de las cotizaciones, la prevención y el regreso al trabajo.

Otra de las herramientas ofrecidas por la AISS es el Barómetro internacional de las administraciones de la Seguridad Social, que permite consultar, en línea, el desempeño administrativo de las organizaciones; permite asimismo poder comparar su situación sobre la base de unos indicadores clave, con promedios y mejores prácticas internacionales, y es de gran ayuda en la definición de estrategias de futuro.

La segunda de las iniciativas responde a otra de las grandes líneas directrices de la AISS, la promoción de la Seguridad Social a nivel internacional y aquí se enmarca la alianza estratégica alcanzada con la OIT. Hay que destacar que este es el primer acuerdo de colaboración programática, entre ambas instituciones, desde que la AISS fue fundada bajo los auspicios de la OIT hace 85 años y, tanto la AISS como la Organización Internacional del Trabajo, están convencidas de que la unión de sus fuerzas posibilitará la consecución de los objetivos que se propongan realizar.

Un capítulo independiente del Informe se dedica a la prevención de la seguridad y la salud en el trabajo. En él se da noticia del XIX Congreso mundial sobre la materia celebrado

en Estambul en septiembre de 2011 y en el que la AISS fue una de las instituciones organizadoras. Se sigue trabajando en la creación y mantenimiento de una cultura mundial de prevención, teniendo en cuenta factores tan determinantes como la crisis económica, la nuevas tecnologías y el cambio climático. En el desarrollo del Congreso se entregaron los premios del 8º Festival internacional de películas y multimedia, para el que se habían recogido 232 proyectos procedentes de 30 países y también se presentaron los resultados de un estudio sobre el regreso al trabajo y la prevención, en el que se habían calculado los costes económicos y las ventajas de las inversiones en seguridad y salud en el trabajo; está pendiente de publicarse el informe final sobre este estudio.

La seguridad social en África es información destacada en el Informe anual de la AISS para comentar los resultados del Foro Regional de la Seguridad Social para África, celebrado en Arusha, República Unida de Tanzania, del 5 al 7 de diciembre de 2011. Los países africanos son los que más adhesiones a la AISS están registrando, porque ven en la promoción de la protección social un medio para abordar la pobreza y la desigualdad y promover la salud y el bienestar de sus ciudadanos, y prueba de ello es el premio a las buenas prácticas otorgado a la Caja Nacional del Seguro de Salud de Tanzania, por su enfoque estratégico para mejorar las prestaciones médicas y las instalaciones de atención sanitaria, lo que ha redundado en una mayor disponibilidad de los servicios médicos y en un aumento de la población que tiene acceso al seguro de salud en el país. Fueron mencionadas también las buenas prácticas llevadas a cabo en Ruanda, Camerún y Cabo Verde. En general, los países africanos tienen un obstáculo importante que vencer y es el de la población rural y el de la economía informal, sectores de población muy amplios y que presentan una gran dificultad de acceso a la cobertura de seguridad social.

Los tres últimos capítulos del Informe se dedican a tres temas especialmente significativos, dentro de la actividad de la AISS, que recogen, a su vez, estudios y conclusiones de encuentros internacionales organizados y/o participados por la institución.

El primer tema es de la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social, debatido en una reunión internacional de administradores y expertos, celebrada en Abu Dhabi, en marzo de 2012. En ella se expuso la necesidad que tienen los sistemas nacionales de invertir en innovación, para superar las presiones de los cambios demográficos, de la inestabilidad económica y de las demandas sociales y asegurar así la sostenibilidad a largo plazo.

El segundo tema hace referencia a las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), cuestión fundamental para la implementación de los sistemas de seguridad social y su desarrollo integral. La AISS debatió sobre ello en la 13ª Conferencia Internacional sobre Tecnologías de la In-

formación y la Comunicación (TIC) en la Seguridad Social, que tuvo lugar en Brasilia, Brasil, del 17 al 20 de abril de 2012, y allí se puso de relieve la importancia que tienen las TIC en la aplicación de los sistemas de seguridad social a gran escala y el papel jugado por las instituciones nacionales e internacionales, que han ido siempre a la vanguardia en el uso de las TIC. Ejemplos citados fueron los programas específicos para permitir el intercambio de datos entre diversos organismos nacionales, así como las operaciones que se derivan de acuerdos internacionales.

El tercer tema es el de la extensión de la cobertura de la seguridad social, uno de los grandes retos actuales a nivel mundial ya que se estima que entre el 70 y el 80 por ciento de la población del planeta carece de acceso a una protección social integral. La AISS afrontó este reto con la estrategia que presentó al Foro Mundial de Seguridad Social en 2010, en el que se definieron los planes de acción a seguir

para aumentar la cobertura social, planes que pasan por obtener recursos financieros suficientes y por lograr una buena gobernanza en la administración de los regímenes de seguridad social. Existe un proyecto especial para el seguimiento de la evolución de la seguridad social en los países BRICS (Brasil, China, India, la Federación de Rusia y Sudáfrica), que entre todos suman más del 40 por ciento de la población mundial y el 20 por ciento del PIB mundial. Se está llevando a cabo un especial seguimiento de esos países en la cobertura de sus sistemas de seguridad social.

En el resto del Informe anual 2011-2012 encontramos información sobre la estructura y organización de la AISS así como sobre sus publicaciones.

Enlace para consultarlo en español a texto completo:

<http://www.foross.org/informe-anual-aiss-2011-12>



VIDA ASOCIATIVA

RESUMEN DE LOS ASUNTOS TRATADOS EN LA ENTREVISTA MANTENIDA

CON D. TOMÁS BURGOS, SECRETARIO DE ESTADO DE LA SEGURIDAD SOCIAL. 28-02-2012

106

La entrevista tuvo lugar a petición de la Asociación de Técnicos, el día 28 de febrero de 2012, de 17,15 a 19,20 horas. No fue protocolaria ni consistió en cumplir un mero trámite. A la inversa, tuvimos ocasión de plantear todos los asuntos que llevábamos previstos y fuimos escuchados sin límite alguno de tiempo. Incluso al comienzo de la reunión nos solicitó nuestra opinión sobre determinadas materias de la acción protectora de la Seguridad Social que nosotros no teníamos incluidos en la agenda. Toda la reunión estuvo presidida por el principio esencial sobre el que descansa la actividad de nuestra Asociación, el de cooperación y colaboración con la Administración, a efectos de conseguir una Seguridad Social cada día más eficaz y eficiente, de mayor calidad, y que preste al ciudadano unos servicios de excelencia. Además del Secretario de Estado, estuvo presente en la entrevista Pilar Madrid, Directora de su Gabinete; por parte de la Asociación estuvimos en la reunión María Jesús Esteban Baos, Vicepresidenta, y quien suscribe estas líneas. Se hace una síntesis de los asuntos tratados.

1. Agencia Estatal de la Administración de la Seguridad Social

En la reunión conjunta de las cuatro Asociaciones Profesionales de Cuerpos Superiores de la Seguridad Social, de 14 de diciembre de 2011, convocada a instancias de nuestra Asociación, habíamos acordado plantear este asunto al Secretario de Estado con carácter prioritario. Así lo hemos hecho en esta entrevista, solicitando se modificara la disposición adicional séptima de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, en el sentido de incluir en la mencionada Agencia el Imserso no traspasado a las comu-

nidades autónomas, el Ingesa, las prestaciones por desempleo y los regímenes especiales de la Seguridad Social de funcionarios y equivalentes (MUFACE, ISFAS, etc.). Expusimos con detenimiento las razones que nos mueven a ello, en especial la conveniencia de que la unidad del sistema de prestaciones de la Seguridad Social se corresponda con una unidad organizativa que gestione dichas prestaciones.

El Secretario de Estado ya conocía nuestra postura, pues le habíamos remitido, durante el período de tramitación en el Congreso del Proyecto de Ley, una enmienda al respecto. Nos respondió que la Ministra de Empleo y Seguridad Social ya se ha pronunciado sobre esta cuestión en el Congreso: la Agencia se va a crear, pero no mediante un Real Decreto de desarrollo de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sino mediante un Proyecto de Ley específico. Cuando éste se elabore ha prometido ofrecernos participación para que podamos expresar nuestra opinión.

2. Instituto de Estudios de Protección Social

Su creación fue otra de las conclusiones conjuntas a las que llegamos en la antes citada reunión de las cuatro Asociaciones Profesionales de Seguridad Social. Hicimos al Secretario de Estado un breve resumen de los varios intentos, iniciativas, contactos con todo tipo de entidades para la creación de una Escuela de Seguridad Social, pues se trata de una iniciativa que ha sido impulsada por nuestra Asociación desde hace ya años. Le indicamos la necesidad, cada día mayor, de una constante actualización formativa de todos los funcionarios que trabajamos en la Seguridad Social, al tratarse de un ámbito administrativo que requiere cada día mayor especialización.

Nos respondió que se quiere poner cuanto antes en funcionamiento el edificio construido por la Tesorería General en Pozuelo de Alarcón (Madrid) como sede permanente de formación, para todos los cuerpos y funcionarios de la Seguridad Social, tanto para la primera formación una vez aprobada la oposición, como para cursos permanentes de todo tipo que tengan que ver con las funciones que realizamos los funcionarios adscritos a la Administración de la Seguridad Social.

Nos pareció, en síntesis, que la Administración está, en el momento actual, más decidida a poner en marcha dicha Escuela. Nosotros seguimos estimando que debe dársele el mayor ámbito posible, extendiendo su actuación no sólo al ámbito de la Seguridad Social específica, sino al conjunto del sistema de protección social en el que se incardina el sistema de Seguridad Social. De ahí el nombre de Instituto de Protección Social que deseamos se le dé. Asimismo, hemos sugerido la conveniencia de que, a través del equipamiento que ya se encuentra construido, se puedan dar clases a distancia, on-line. Este último asunto le pareció bien al Secretario de Estado, quien reforzó la idea, manifestando que no podemos olvidar que contamos para ello con una excelente distribución territorial en toda España, en Direcciones Provinciales, Agencias y similares, que facilitaría mucho la finalidad pretendida.

3. Mejor definición de las funciones de los Técnicos y consiguiente reserva de puestos de trabajo

Como hemos observado que, en el ámbito de la Administración de la Seguridad Social, puestos de trabajo que son específicos de planificación, ordenación, gestión, seguimiento y coordinación, se cubren cada vez más frecuentemente por personas pertenecientes a otros Cuerpos de distintas Administraciones públicas que tienen ya funciones específicas (letrados, interventores, etc.) planteamos al Secretario de Estado este problema, pues entendemos que los Técnicos hemos de tener un espacio reservado y que no sea ocupado por otros funcionarios, de un modo similar a como a los Técnicos no nos dan cabida en puestos específicos que se reservan, de derecho o de hecho, a personal de cuerpos específicos. Nos preguntó el Secretario de Estado a qué puestos de trabajo nos referíamos, a lo que respondimos que a puestos de nivel 26 y superiores. Tendremos que seguir siendo muy insistentes sobre este punto, pues los últimos nombramientos son prueba manifiesta de este hecho.

4. Desempeño de puestos de trabajo por Técnicos de gestión del grupo A2 que no se ofrecen previamente a Técnicos del grupo A1

Reiteramos de nuevo este asunto ante el Secretario de Estado, comentándole que no nos parecía oportuno que, existiendo puestos de trabajo de niveles superiores y Técnicos que los pudieran desempeñar, se ofrecieran, por vía de comisión de servicios generalmente, y sobre todo en Direcciones Provinciales, a grupos de otros niveles. Le insistimos en

que se trata de una queja muy frecuente de nuestros asociados, que de continuo hemos venido recordando a los sucesivos cargos directivos de la Administración de la Seguridad Social.

5. Jubilación de técnicos y necesidad de una mayor formación

Con la nueva regulación de la jubilación a partir de los 63 años, en las condiciones previstas en el artículo 4 de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, es posible que se jubile un mayor número de Técnicos. Ante esta posibilidad planteamos al Secretario de Estado la necesidad de que se mejore la formación de los Técnicos, pues es evidente que las funciones que debemos desempeñar no se aprenden de la noche a la mañana, y se requiere un período de tiempo, más o menos largo según los casos, para aprender debidamente las funciones que tenemos encomendadas. Nos responde que son conscientes de este problema. Está unido al asunto que antes se mencionó sobre la formación de funcionarios.

6. Ingreso inicial con el nivel 26 de los funcionarios del Cuerpo Superior de Técnicos

Esta cuestión, asimismo, ya había sido planteada detenidamente con los anteriores Secretarios de Estado de la Seguridad Social y Directores Generales de las Entidades Gestoras. La hemos vuelto a formular. Motivo de ello: en el resto de Cuerpos Superiores de la Administración de la Seguridad Social así se hace, por lo que conocemos. Nos preguntó el Secretario de Estado el instrumento idóneo para poder conseguirlo. Como en el transcurso de la conversación existían dudas si era preciso una norma, o bien una reserva al respecto en las RPT correspondientes, insistimos que, fuera a través de procedimientos de derecho o de hecho, lo que nosotros pretendemos es no ser objeto de discriminación con otros Cuerpos Superiores de la misma Administración. Se quedó en que este asunto debería ser abordado en el contexto de creación de la Agencia de la Seguridad Social. Seguiremos, pues, al tanto de ello.

7. Productividad 1.3 que tenían algunos Técnicos

Este asunto fue ya objeto de una carta que, en su día, remitió la Asociación a los anteriores Secretario de Estado y Director General del INSS, ante varias quejas recibidas de algunos asociados nuestros que habían resultado perjudicados. Se trata de Técnicos destinados en algunas provincias, con nivel 22, que venían percibiendo una productividad especial que de algún modo compensase el bajo nivel que tenían reconocido. Fue suprimida dicha productividad desde el 1 de noviembre de 2011 como consecuencia de varias sentencias judiciales que la reconocían también para funcionarios del grupo A2 que también tenían dicho nivel.

Hemos reiterado de nuevo al Secretario de Estado, entregándole copia de la carta enviada a su antecesor en el cargo,

que las distintas Entidades Gestoras hagan una relación de los técnicos que se encuentran en dicha situación y que se estudie el modo de subirles de nivel, con el fin de no vean mermadas sus retribuciones económicas. Sería interesante, en este punto, que los Técnicos que se encuentren en esta situación lo pongan en nuestro conocimiento, con el fin de hacer más fuerza sobre este punto, pues hasta el momento sólo conocemos algunos casos concretos.

8. Jornada de Seguridad Social

Expusimos al Secretario General nuestro deseo de celebrar este año, al igual que los anteriores, una Jornada sobre Seguridad Social, con la misma altura de ponentes que en años anteriores. Le indicamos que la fecha de su celebración y temática sería objeto de determinación en una próxima reunión de la Comisión Ejecutiva. Le indicamos que, si desde la Secretaría de Estado, se tiene especial interés en que se trate un asunto específico, con mucho gusto lo haríamos.

El Secretario de Estado nos comentó que, durante este año, tienen intención de tratar en distintos foros asuntos relacionados con el acceso a las prestaciones de jubilación, incapacidad permanente y viudedad, en sus distintos aspectos (edad, compatibilidad de pensión con el trabajo, aspectos fiscales y otros relacionados con el envejecimiento, dado que este año se celebra el Año Europeo del Envejecimiento Activo). Su sugerencia nos pareció muy buena y hemos quedado en elaborar un programa, con temario y ponentes, que pueda ir en esa línea.

Como es fácil de suponer, solicitamos expresamente que, al igual que en años anteriores, y en cumplimiento de la Resolución de la Secretaría de Estado de Seguridad Social que ya existe al respecto, se dispusieran los créditos necesarios para su financiación. Les dejamos copia de las resoluciones existentes al efecto, así como de los convenios firmados con la Tesorería General y otras Entidades Gestoras. Nos indicaron que elaboráramos un presupuesto de gastos, cosa que, evidentemente, haremos a la mayor brevedad. Respecto del lugar, intentaremos que se pueda tener la Jornada o Jornadas en el nuevo edificio destinado a Escuela de Funcionarios, o bien en el Salón de los Servicios Centrales de la Tesorería General.

También solicitamos al Secretario General que se autorizara el desplazamiento de técnicos, tanto de Madrid como de fuera, para la asistencia a las Jornadas. En el caso de que el personal viniera de fuera de Madrid, que la autorización viniera acompañada de las dietas correspondientes.

9. Titulación exigida para las pruebas de oposición a nuestro Cuerpo

Al estar ya implantado el Espacio Europeo Superior para los estudios universitarios (el comúnmente conocido como Plan de Bolonia), e incluso ya estar bastante avanzado en varias universidades, pues algunas ya han comenzado el tercer año de grado, se plantea el difícil problema de establecer qué va a exigirse para próximas oposiciones a Cuerpos Superiores, si el grado solamente (de cuatro años de duración) o el máster y, de exigirse éste, qué tipo de máster en función de su especialidad. La cuestión no es nada fácil. La Comisión Ejecutiva de la Asociación todavía no se ha posicionado al respecto, ni tampoco la Junta de Gobierno de Fedeca, en la que se ha constituido un grupo de trabajo al respecto. No le expusimos, pues, una petición concreta, sino un asunto que debe ser reflexionado con detenimiento.

Comentamos durante un rato este asunto, así como la conveniencia de actuar conjuntamente con el Ministerio de Educación y Cultura y de no retrasar decisiones, pues la conclusión de los estudios de grado se encuentra a la vuelta de la esquina. También en este punto nos prometió el Secretario de Estado darnos participación.

10. Otras cuestiones concretas

Expusimos al Secretario de Estado otras cuestiones algo más puntuales, referidas a quejas recibidas de nuestros asociados, entre ellas algunas relativas a paralización en las Direcciones Provinciales de determinadas peticiones que se han hecho por técnicos, sobre asuntos que deben ser resueltos por los Servicios Centrales, procedimiento, o mejor ausencia de procedimiento, que no nos parece admisible.

Madrid, 1 de marzo de 2012

José María Alonso Seco
Presidente de la ATASS

MANIFIESTO DE FEDECA⁽¹⁾

ASAMBLEA GENERAL EXTRAORDINARIA

La Junta de Gobierno ha aprobado el siguiente MANIFIESTO, que ha sido ratificado por la Asamblea General reunida en Madrid, el 19 de julio de 2012.

Las últimas medidas adoptadas por el Gobierno han supuesto un nuevo, reiterado e injustificado recorte a los sueldos, a las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos y lo que es más grave, se ha atentado a nuestra dignidad como servidores públicos por el mero hecho de haber obtenido un puesto de trabajo bajo un procedimiento de selección basado en los principios de mérito y capacidad.

En menos de dos años, además de los ajustes que afectan a toda la ciudadanía de quienes somos servidores – subida del IRPF, subidas sucesivas del IVA... -, hemos sufrido: dos recortes salariales, una congelación, una suspensión de la aportación al plan de pensiones, la paralización de la oferta de empleo público, la eliminación de la tasa de reposición o la supresión de la aportación complementaria en los casos de incapacidad temporal. Todas estas medidas se han venido justificando socialmente mediante una campaña de desprestigio que afecta a todos los cuerpos de funcionarios de carrera sin existir una política pública adecuada de gestión de los recursos humanos de la Administración.

ESTO ES INSOPORTABLE.

Tenemos que ver cómo cada día se nos utiliza ante la opinión pública como el chivo expiatorio de los desmanes y de los fracasos de la política. Se nos expone públicamente por medio de declaraciones a los medios de comunicación de nuestros máximos responsables: como empleados a quienes hay que aumentar el horario porque trabajamos poco; empleados que hay que evaluar porque nadie nos controla; que nos dedicamos al “cafelito” porque no nos gusta trabajar; que nos creemos que por superar una opo-

sición tenemos un trabajo para toda la vida. Tales afirmaciones solo pueden provenir de los que no conocen la Función Pública, sin entender que somos servidores públicos independientes, no servidores políticos. Lo más lamentable es que estas expresiones y manifestaciones, han sido realizadas por los máximos responsables políticos de la función pública.

A estos constantes ataques FEDECA ha respondido:

1º.- PROPONIENDO LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Eliminar duplicidades competenciales. Promover la calidad y la transparencia de las Administraciones. Proponer un Código de Buen Gobierno y Buenas Prácticas. Desarrollar el Estatuto Básico del Empleado Público. Reclamar que los altos cargos de la Administración sean ocupados por funcionarios cualificados, preparados y conscientes de su responsabilidad.

2º.- PROPONIENDO LA MEJORA DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

Regular la carrera profesional vertical y horizontal. Regular adecuadamente la conciliación de la vida familiar y laboral. Garantizar el funcionamiento racional y solvente de las Mutualidades de Funcionarios.

3º.- PROPONIENDO MEDIDAS PARA AVANZAR EN EL OBJETIVO DE ALCANZAR LA CONFIANZA DE LOS CIUDADANOS EN LA ADMINISTRACIÓN.

Impulsar una Ley de Igualdad de Derechos de todos los españoles ante cualquier Administración Pública que incluya un Catálogo de servicios esenciales que garantice la igualdad de todos. Aprobar una Carta de Transparencia con el Ciudadano que le permita conocer el destino de sus impuestos. Modernizar el régimen de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. Crear la Oficina de Mediación y Garantías que permita tener conocimiento de las quejas de los ciudadanos.

⁽¹⁾ Federación de Asociaciones de Cuerpos Superiores de la Administración Civil del Estado. www.fedeca.es

4°.- PROPONIENDO FORTALECER LA COOPERACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES.

Suprimir entidades duplicadas e innecesarias. Garantizar que la igualdad en derechos y en deberes de todos los españoles sea real y efectiva al margen de su lugar de residencia creando los Programas de calidad en los servicios públicos.

5°.- PROPONIENDO MEDIDAS DE RACIONALIDAD ECONÓMICA.

Revisar de manera integral el modelo de financiación territorial. Imponer estudios previos de viabilidad económica en los convenios con las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. Regular sanciones a las Administraciones territoriales que incumplan los objetivos de estabilidad. Revisar el sistema de subvenciones y ayudas públicas. Controlar la externalización de servicios en las Administraciones públicas.

6°.- PROPONIENDO REFORMAS EN LA SEGURIDAD SOCIAL.

Garantizar la unidad de caja. Aplicar el marco del Pacto de Toledo y su comisión de seguimiento. Fomentar la lucha contra el fraude a la Seguridad Social.

7°.- PROPONIENDO EN LAS INFRAESTRUCTURAS.

Que el criterio técnico sea el esencial en la definición de las infraestructuras y su localización. Regular de manera específica las inversiones en obras públicas. Elaborar un plan de conservación y mantenimiento de las infraestructuras existentes.

8°.- PROPONIENDO EN EL ÁMBITO TRIBUTARIO.

Incrementar los medios materiales y humanos para la lucha contra el fraude. Coordinar las Agencias Tributarias estatal, autonómicas y locales. Reforzar los Tribunales Económico Administrativos. Especializar Tribunales de Justicia en materia de fraude fiscal. Eliminar los regímenes tributarios privilegiados

9°.- RENUNCIANDO A LAS SUBVENCIONES.

Manteniendo nuestra actividad solo con cargo a las cuotas de los afiliados.

10°.- RENUNCIANDO A LOS LIBERADOS SINDICALES.

11°.- RENUNCIANDO HASTA AHORA AL EJERCICIO DEL DERECHO DE HUELGA.

Ante medidas anteriores que afectaban a nuestros derechos porque por encima de los políticos están siempre los ciudadanos a quienes servimos.

Frente a estas actuaciones, la respuesta obtenida por el actual Gobierno ha sido:

1°.- Congelación salarial

2°.- Una nueva reducción salarial que en dos años ya es superior al 15 por ciento.

3°.- Eliminación de la oferta de empleo público.

4°.- Eliminación de la tasa de reposición.

5°.- Eliminación de la aportación al plan de pensiones

6°.- Un ofensivo borrador de resolución del tiempo de trabajo que desconoce absolutamente el funcionamiento de las Administraciones Públicas.

7°.- Eliminación de derechos en caso de incapacidad temporal.

8°.- Manteniendo el elevadísimo número de empleados políticos.

Y además, una continua serie de declaraciones públicas de nuestros máximos responsables que han DENIGRADO AL FUNCIONARIO pretendiendo enfrentarle con el ciudadano al que sirve.

Por estas razones FEDECA adopta las siguientes decisiones:

1°.- EXIGIMOS que por parte del Gobierno se acuerde la realización de una campaña pública que permita mostrar a los ciudadanos lo que es un funcionario, la necesidad de su existencia, la dignidad de su función Y CESEN LAS DECLARACIONES VEJATORIAS Y OFENSIVAS, en otro caso, adoptaremos las acciones oportunas.

2°.- EXIGIMOS que con la misma celeridad con la que se aprueban normas que recortan nuestros derechos se proceda a desarrollar el Estatuto Básico del Empleado Público.

3°.- EXIGIMOS que se proceda a ejecutar una gestión profesional y no política de la función pública.

4°.- EXIGIMOS que al mismo tiempo que se aprueba el sistema de evaluación en el desempeño se haga público el sistema de evaluación de los altos cargos, miembros del Gobierno y todo su personal asesor.

5°.- EXIGIMOS medidas que permitan adecuar la composición de las mesas de negociación a la auténtica representatividad sindical.

6°.- EXIGIMOS que se planifique la recuperación del poder adquisitivo perdido por los funcionarios públicos del 23 por 100 en los últimos 8 años y que no se nos compense con la aportación a ningún plan de pensiones por la pérdida retributiva padecida.

7°.- EXIGIMOS que los puestos de director general y asimilados, altos directivos y eventuales, solo se desempeñen por funcionarios públicos, poniendo fin a la costosa proliferación de cargos políticos y personal "de confianza" en el sector público.

Por todo lo anterior, **EXIGIMOS** estar presentes e intervenir en la adopción de las anteriores medidas porque FEDECA sí sabe y puede hacerlo y porque hemos perdido la confianza en aquellos que deberían hacerlo en el ejercicio de sus funciones.

DESDE HOY Y DE MANERA INMEDIATA ANUNCIAMOS:

1°.- Que IMPUGNAREMOS el Real Decreto Ley por inútil al fin que persigue y por ser discriminatorio.

2°.- Que SEGUIREMOS las conductas, actuaciones o declaraciones que menoscaban la dignidad de los funcionarios y a la función pública dando la adecuada respuesta.

3°.- Procederemos a adoptar medidas concretas en orden a:

- Que los tipos de retención del irpf en nuestras nóminas se nos aplique desde el mes de octubre como consecuencia de la eliminación de la paga extra y de acuerdo con la normativa tributaria (se difundirá el modelo de reclamación), lo cual afectará a la recaudación por este concepto desde el propio mes de octubre.
- Estudiaremos y haremos público el régimen retributivo de los funcionarios en todas las Administraciones Públicas en orden a demostrar cómo la eliminación de la paga extra supone una reducción lineal de los sueldos de los funcionarios del Estado de mayor proporción que a otros de otras Administraciones y por ello denunciaremos su efecto discriminatorio.

- Estudiaremos y haremos público las retribuciones del personal eventual y de confianza, que no han accedido a su puesto por razones de mérito y de capacidad y lo pondremos en relación con los sueldos de los funcionarios públicos.

- Estudiaremos y difundiremos el régimen de vacaciones, licencias y permisos aplicable en el sector privado y denunciaremos la discriminación que sufrimos los funcionarios.

- Estudiaremos y difundiremos el régimen aplicable en materia de incapacidad temporal en el sector privado y denunciaremos la discriminación que sufre el funcionario público.

4°.- Por cuanto no confiamos en nuestros máximos responsables políticos en materia de función pública RECLAMAMOS SU DIMISIÓN por su notoria incapacidad. Difundiremos y haremos público un modelo de exigencia de dimisión que podrá ser suscrito por las Asociaciones.

5°.- Desde FEDECA nunca se ha considerado que medidas de conflicto como la HUELGA supongan una solución a los problemas, pero hoy no queda más remedio que apelar a la libertad de nuestros afiliados para que obren en conciencia ante todo tipo de convocatorias en este sentido.

6°.- FEDECA se adhiere a todas las movilizaciones y concentraciones que se hagan en las diferentes sedes de las Administraciones Públicas sea quien fuere su convocante como muestra de pleno compañerismo en tan difícil situación.

7°.- FEDECA solicitará reunirse con el Presidente del Gobierno, para darle traslado personal de este manifiesto. Al igual que en la oposición tuvo a bien recibir a FEDECA esperamos idéntica respuesta ahora que está en el Gobierno.

Desde FEDECA se quiere, por último, manifestar nuestra plena solidaridad con todos los trabajadores, trabajadores desempleados y empresas de este país. Somos conscientes de las tremendas dificultades por las que están atravesando y somos conscientes de las extremas dificultades económicas y presupuestarias que nos afectan. Por estas razones, responderemos hoy y siempre de la única manera que realmente sabemos, trabajando en beneficio y al servicio de todos los ciudadanos.

Madrid, 19 de julio de 2012 ●

AGENDA

Foro Regional de la Seguridad Social para Asia y el Pacífico

Seúl (Corea del Sur)

30 de octubre – 1 de noviembre de 2012

El papel central que debe jugar la seguridad social en esta zona del planeta se analizará y debatirá en esta cumbre, de la que se espera obtener un merecido reconocimiento a la importante contribución de la Seguridad Social en el desarrollo de los estados. Los gobiernos de estos países han apostado por ella y confían en que sus esfuerzos para el buen funcionamiento de los diferentes sistemas, culminen en el objetivo final de conseguir una reducción de la pobreza y la injusticia y la promoción del bienestar de los ciudadanos.

Foro Regional de la Seguridad Social para las Américas 2012

Lima (Perú)

5-7 de diciembre de 2012

El objetivo de este encuentro internacional es el de afrontar los importantes desafíos que supone el proporcionar una protección social adecuada a la población. Se hará hincapié en la cobertura de los sistemas de seguridad social y en la eficiencia administrativa, por parte de las instituciones que gestionan estos sistemas, para ser capaces de proporcionar nuevos servicios sobre la base de presupuestos operativos reducidos. En este contexto, el desarrollo de una cultura de la seguridad social surge como un enfoque estratégico para construir bases sólidas de los sistemas de seguridad social. Las discusiones se basarán en el informe Desarrollos y Tendencias en la Seguridad Social en las Américas, que será redactado para el Foro y presentado por el Secretario General de la AISS.

Foro Regional de la Seguridad Social para Europa 2013

Estambul (Turquía)

8-10 de abril de 2013

El próximo año 2013 se reunirán en Turquía administradores de la seguridad social, responsables políticos, investigadores y organizaciones regionales para debatir sobre el rol esencial que la seguridad social tiene en la sociedad y para resaltar cómo una seguridad social dinámica puede hacer frente a los desafíos socioeconómicos presentes y futuros en Europa. Este Foro tiene gran importancia en sí mismo y como preparación al Foro Mundial de Seguridad Social que se celebrará en Doha, Qatar, en noviembre de ese mismo año. ●

RESÚMENES

En esta página se recogen los resúmenes de los artículos publicados en el número 24 de nuestra revista.

Juan José Sanjuán Marín

Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización y modernización del sistema de Seguridad Social

Foro SS, nº 24 (dic. 2011), p. 4-14

La Ley 27/2011 recoge muchos de los compromisos alcanzados entre el Gobierno y los interlocutores sociales en el Acuerdo de febrero de 2011. Las disposiciones legislativas de esta Ley son muy numerosas y este artículo se centra en las que entran en vigor antes de 2013 y en las que afectan a la pensión de jubilación, agrupándose todas en cuatro apartados: las vigentes desde el 2 de agosto de 2011, las aplicables a partir del 1 de enero de 2012, las vigentes desde el 2 de agosto de 2011 que requieren un desarrollo posterior y, por último, las referidas a la pensión de jubilación.

Beatriz González López-Valcárcel

¿Qué sabemos del impacto de los copagos en atención sanitaria sobre la salud?: evidencia y recomendaciones

Foro SS, nº 24 (dic. 2011), p. 35-46

Estudio académico que valora y analiza la relación entre copago y salud en las prestaciones no farmacéuticas de la sanidad pública española. Se definen los objetivos del copago en un sistema público de salud, se diseña la tipología de esos copagos y se analizan sus posibles efectos sobre la salud de individuos y poblaciones. La última parte del estudio se dedica a la revisión de la literatura científica y a plantear dilemas y recomendaciones para las políticas de salud, fundamentalmente qué cosas evitar, cuáles hay que procurar y cómo hay que hacerlas.

Carlos Manuel Abad Ruiz

La Agencia Estatal de la Administración de la Seguridad Social

Foro SS, nº 24 (dic. 2011), p. 15-19

Reflexiones sobre la conveniencia de crear la Agencia Estatal de la Seguridad Social centradas en aspectos generales de organización, estructura y gestión y en los que afectan a los recursos humanos. El autor es partidario de que la Agencia asuma las competencias de todas las Entidades gestoras y de que se integren en ella la totalidad de los regímenes de Seguridad Social, generales y especiales. Y, respecto a los recursos humanos, considera que se deberían fomentar las posibilidades de carrera administrativa de los trabajadores, que debería crearse un Instituto de Estudios de Protección Social dentro de la Agencia, y que habría que reservar puestos de trabajo para los cuerpos de funcionarios de la Seguridad Social.

**Federación de Asociaciones
para la Defensa de la Sanidad Pública**

El sistema sanitario en España. Análisis de la situación y alternativas para su mejora

Foro SS, nº 24 (dic. 2011), p. 47-56

Consideraciones sobre la situación actual de la sanidad pública, uno de los pilares del estado de bienestar español. Se analizan, en primer lugar, los problemas que habría que solventar y que abarcan desde la financiación, la política farmacéutica y las infraestructuras, a las listas de espera, las políticas profesionales y la ofensiva privatizadora. Posteriormente se proponen varias alternativas para la mejora del sistema sanitario público, cuyo objetivo sería situar la salud como un derecho de las personas y como uno de los bienes públicos esenciales. Estas alternativas pasan por el aumento del gasto público, el cambio en el modelo de financiación y modificaciones en la política farmacéutica.

Manual Aznar López

Una omisión de la Ley 27/2011, de 1 de agosto: la necesaria modificación del artículo 137 de la Ley General de la Seguridad Social

Foro SS, nº 24 (dic. 2011), p. 20-34

Estudio crítico de los criterios de baremación empleados para asignar las prestaciones de incapacidad en la Seguridad Social española. En opinión del autor, el mejor criterio aplicable es el socioeconómico, aunque las normas en vigor se basan en tablas y guías que prefijan la incapacidad y que han demostrado ser rígidas en la baremación e incompatibles con la reparación del perjuicio producido. Se critica la valoración tanto de la incapacidad derivada de riesgos comunes como de accidentes de trabajo, así como las modificaciones de la Ley 24/1997 de 15 de julio, y también se hace referencia a la polémica surgida en la Conferencia Minusval-74. Como conclusión, el autor lamenta la oportunidad desaprovechada que brindaba la Ley 27/2011 de 1 de agosto.

José María Alonso Seco

Atención a la dependencia y crisis económica

Foro SS, nº 24 (dic. 2011), p. 57-71

Reflexiones en torno al mantenimiento de la atención a la dependencia en una situación de crisis económica. El escenario es el de la campaña electoral de 2011 en la que se debate la situación financiera de esta prestación, su nivel de aplicación y la reforma futura que permita encontrar el equilibrio entre el aumento de vida de la población y la falta de recursos públicos. Para orientar en la toma de decisiones se proponen diferentes alternativas y opciones como el análisis de experiencias en otros países, un mayor control de las prestaciones, aportaciones de los usuarios y mejora en la coordinación de las Administraciones públicas. Todo ello con el objetivo de reforzar los sistemas de protección social en tiempos de crisis.

