



BALANCE DE LAS REFORMAS DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA LEGISLATURA 2004-2008

JESÚS CRUZ VILLALÓN

*Director de la Revista
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Sevilla*

«El sector del ordenamiento jurídico que hoy se acota bajo la denominación de Derecho del Trabajo presenta un valor singular para registrar los cambios que inciden en ciencia jurídica al compás de las transformaciones sociales y políticas»

JUAN RIVERO LAMAS¹

EXTRACTO

Palabras Clave: Seguridad Social, Reforma del Sistema, Líneas de Tendencia

Las reformas acometidas a lo largo de la presente legislatura en materia de Seguridad Social se han afrontado con un elevado grado de consenso, tanto desde el contraste con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, como desde la coincidencia con los grupos políticos de mayor relevancia parlamentaria. A ello se ha unido un escenario general de crecimiento económico, que ha facilitado unas reformas de adaptación de nuestro sistema de Seguridad Social a las cambiantes circunstancias sociales y de empleo.

Sobre una hoja de ruta marcada desde hace ya bastante tiempo en torno al Pacto de Toledo de 1995 y sus desarrollos sucesivos, a lo largo de los últimos años se han podido acometer medidas de envergadura, que han podido pasar bastante inadvertidas a resultas de la ausencia de confrontación de posiciones en esta materia. A pesar de ello, las medidas adoptadas no han sido meramente técnicas ni de mera corrección de un modelo. La consolidación de nuestro modelo de Seguridad Social, sobre unas premisas bien asentadas, ha resultado plenamente compatible con reformas relevantes en la práctica totalidad de las prestaciones integradas en la acción protectora del sistema público. El hecho de que las medidas se hayan adoptado por medio de una pluralidad de Leyes y Reglamentos sucesivos ha podido dar una idea de menor alcance de lo actuado y de menor entidad de los cambios verificados, cuando una visión de conjunto permite advertir la mayor significación de este período en materia de Seguridad Social.

El presente estudio, más allá del análisis de los contenidos concretos de las referidas reformas, procede a efectuar una valoración de las principales líneas de tendencia que se proyectan, a la luz de lo actuado respecto de lo comprometido en el ámbito político y social: centralidad de las prestaciones económicas, asentamiento de la dualidad prestaciones contributivas y asistenciales, entrecruzamiento de técnicas jurídicas y políticas públicas, respuesta al proceso de continuado envejecimiento de la población española, atención a las nuevas realidades sociales y familiares, puesta en marcha de la reestructuración del sistema hacia la concentración en dos grandes regímenes, general y de autónomos.

ABSTRACT

Key Words: Social Security, System reform, New trends

The current Government changes as regards the Social Security System, have been done relying on a widely spread consensus, including the confrontation of Trade Unions and Employee Organizations, and the agreement of most representative political groups. In addition to that, and considering the social and employment ever-changing scenario, the economic development has foster reform adaptation into our Social System.

In the roadmap agreed for the "Toledo 1995 Pact" on social security and pensions reform, some changes occurred without any social impact due to lack of public debate. Thus, measures have not improve the social security model. The Social Security System has been consolidated and all its reform have been compatible with the Public Protection System. If we consider the present situation of the Social Security System, the fact that measures have been adopted through different Statute Laws and Regulations gives us an idea of the little impact and achievement of proposed reforms.

Besides some concrete issues as regards law amendment, the present study aims to evaluate political and social main trends and compromises. Such as, the economic contribution centralization, both unemployment benefits contributive and assistance, merge of judicial and public policy techniques, answers to the emerging problem of an aging society in Spain, consideration of social and family care issues, and the path towards the real restructuring of two main regimes, the general and autonomous.

¹ «La formación del jurista y la enseñanza del Derecho del Trabajo», en J. J. GIL CREMADES dir., *La enseñanza del Derecho*. Seminario de Profesores de la Facultad de Derecho, Institución Fernando El Católico, Zaragoza 1985.

ÍNDICE

1. UN AMPLIO ABANICO DE DISPOSICIONES Y CONTENIDOS, EN UN CONTEXTO DE CONSENSO
2. LA CENTRALIDAD DE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS, EN DETRIMENTO DE LOS SERVICIOS
3. EL ASENTAMIENTO DE LA DUALIDAD ENTRE PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS Y ASISTENCIALES
 - 3.1. La dualidad cualitativa de prestaciones económicas
 - 3.2. Incremento de los elementos de asistencialidad
 - 3.3. Aumento de los elementos de contributividad
4. UNA ENTRELAZADA UTILIZACIÓN DE TÉCNICAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS
5. UNA RESPUESTA AL PROCESO DE ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN
6. EL LENTO PROCESO DE SUPERACIÓN DE LA PLURALIDAD DE RÉGIMENES ESPECIALES

1. UN AMPLIO ABANICO DE DISPOSICIONES Y CONTENIDOS, EN UN CONTEXTO DE CONSENSO

Nuestro sistema de Seguridad Social, a pesar de encontrarse fuertemente asentado y tener claramente diseñado su modelo de referencia, se encuentra en un proceso constante de adaptación legislativa, con permanentes reformas normativas en su extenso conglomerado de disposiciones. Los cambios sociales, económicos y políticos de una sociedad en un constante proceso de cambio y modernización influyen decisivamente sobre nuestro Estado social, de modo que su pervivencia se hace plenamente compatible con retoques legislativos recurrentes

Las normas reformadoras aprobadas en los últimos años han venido presididas por un contexto general de debate pacífico, sin grandes sobresaltos y logrando altas dosis de consenso en torno a la orientación general del rol que debe desempeñar nuestra Seguridad Social en el entramado general de las políticas sociales. Ese clima de reformas pacíficas en cierto modo se ha debido a un contexto general favorecedor del mismo, entre cuyos elementos más destacados resaltan los siguientes.

En primer lugar, que el conjunto de las reformas adoptadas se ha efectuado sobre la base de un elevado consenso político acerca de la voluntad de mantener las señas de identidad de nuestro Sistema de Seguridad Social y de coincidencia acerca de las claves esenciales de los objetivos a lograr con las modificaciones legales a acometer. En el centro de ese consenso político se sitúa, como es bien sabido, el dato de que se trata de reformas legislativas que se mantienen dentro de unas coordenadas bien definidas, a partir del fuerte consenso político alcanzado por medio de la celebración del Pacto de Toledo de 1995 y su renovación de 2003. Ello ha determinado que en sede parlamentaria las reformas principales adoptadas en materia de Seguridad Social lo hayan sido con el apoyo de la generalidad de los grupos políticos con presencia relevante en nuestro Parlamento. Al mismo tiempo, las sucesivas reformas legislativas se presentan como todo un *continuum*, que discurren por una senda dirigida a los mismos objetivos, respondiendo a un hilo conductor común y sin que ello se vea alterado por los sucesivas alternancias políticas, a resultas de los cambios de mayoría parlamentaria.

Desde el punto de vista de su contenido, el Pacto de Toledo viene constituyendo una precisa hoja de ruta de la orientación de los cambios que se deben afrontar a lo largo del tiempo en la actualización y adaptación de nuestro Sistema de Seguridad Social, del mismo modo que el mismo Pacto indica aquellos elementos que se consideran esenciales y

que, como tales, deben permanecer inmutables más allá de cualquier tipo de cambio que se introduzca en la legislación o gestión de la Seguridad Social. El Pacto de Toledo y sus posteriores puestas al día no constituyen unas meras declaraciones programáticas genéricas e imprecisas, sino que por el contrario alcanza un elevado grado de concreción, de modo que ello permite con todo fundamento calificarlo de hoja de ruta, donde se pueden identificar orientaciones precisas del modelo de Seguridad Social que se quiere afianzar y desarrollar.

A lo anterior se añade que dicho consenso se ha extendido igualmente en lo sustancial al apoyo por parte de las asociaciones sindicales y organizaciones empresariales más representativas. Aparte de los acuerdos iniciales de pensiones de 1996 y de 2001, refiriéndonos ya a lo acaecido a lo largo de la presente legislatura, en el marco de la Declaración para el Diálogo Social de julio de 2004 sobre competitividad, empleo estable y cohesión social, se han alcanzado acuerdos específicos con los interlocutores sociales acerca de las reformas normativas principales en materia de Seguridad Social, lo que ha afianzado la legitimidad social de tales reformas. Entre otros, destacan los siguientes acuerdos específicos con incidencia sobre la Seguridad Social: el Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social de 13 de julio de 2006; el Acuerdo sobre la acción protectora de la atención a las situaciones de dependencia de 21 de diciembre de 2005; el Acuerdo sobre encuadramiento y cotización a la Seguridad Social de los trabajadores agrarios por cuenta propia de 20 de octubre de 2005; el Acuerdo sobre mejora del sistema de protección por desempleo de los trabajadores agrarios de 15 de diciembre de 2005. A pesar de que en algunas materias concretas las reformas se han efectuado sin el acuerdo con los interlocutores sociales, incluso algunas de urgencia sin las previas consultas a los mismos, en el grueso de las medidas sí que se ha materializado una fuerte aproximación de posiciones, superándose en particular el desencuentro que en el pasado se había producido con una de las dos principales organizaciones sindicales representativas a nivel estatal.

A todo ello ha coadyuvado también un escenario de notable crecimiento económico y de empleo, que ha propiciado un incremento también intenso y sostenido en el número total de afiliaciones a la Seguridad Social, lo que a su vez ha permitido unos ingresos crecientes al Sistema que han facilitado su equilibrio financiero. Las reformas emprendidas se han efectuado precisamente sobre la premisa de garantizar el equilibrio financiero del sistema público, incluso en una proyección de solvencia económica en el largo plazo, que garantice que el mismo puede afrontar situaciones previsibles en el futuro de desaceleración o caída en el ciclo económico. Por encima de todo se desea afianzar el sistema público de pensiones en un escenario que pueda ser más delicado en lo que refiere al crecimiento económico y al progresivo envejecimiento de la población. El equilibrio financiero en el que se ha desenvuelto el balance general de las cuentas de la Seguridad Social en nuestro país es incontrovertible al respecto, permitiendo por añadidura un incremento notable del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, que transmite una sensación de tranquilidad y sosiego respecto de posible periodos de superior dificultad en lo económico. A finales de 2007 el total acumulado del Fondo de reserva asciende 45.716 millones de euros, lo que viene a representar en torno al 4,3 % del PIB. De otra parte, el balance de resultados a finales de 2007 volvió a ser positivo, cifrándose en un superavit total de 14.105 millones de euros.

Este marco de consenso notable en los cambios abordados y de escenario favorable en lo económico pueden transmitir una imagen de que lo efectuado en los últimos tiempos

posee un alcance menor, de mero retoque técnico en la normativa, pero sin mayor calado en lo que constituye el régimen jurídico de la Seguridad Social. Dicho de otro modo, que se trata de reformas de alcance meramente técnico, sin alteración de sustancia. Indiscutiblemente, nuestro modelo de Seguridad Social se ha venido asentando jurídicamente con el paso del tiempo, tras sucesivas décadas de desarrollo del mismo, con un entramado normativo ya bastante hecho, con un sólido apoyo por parte de los interlocutores sociales, con lo cual es difícil imaginar a estas alturas que se produzcan reformas cualitativamente profundas. Ahora bien, una cosa es que los cambios de referencia pretendan mantener las señas de identidad del Sistema y, otra bien diferente, es que la mera adaptación de nuestro modelo de protección social a las transformaciones que se vienen produciendo en nuestra sociedad y en la estructura del Estado requiera de alteraciones significativas, de cambios de mayor significación y que no se sitúen en el ámbito del mero retoque técnico.

Esto es precisamente se puede afirmar que ha sucedido en una valoración de conjunto de las reformas legislativas en materia de Seguridad Social verificada en los últimos tiempos. En efecto, los cambios sociales y de adaptación a los mismos del Estado de bienestar son de tal intensidad que están llamando a intervenciones de cierto calado, que requiere un proceso que en modo alguno puede considerarse de mero retoque del sistema legal de apoyo al mismo.

Por añadidura, debe advertirse que la técnica legislativa empleada en este período de reforma de la normativa de Seguridad Social no ha consistido precisamente en la elaboración y aprobación de una gran Ley que en su conjunto y totalidad abordase todos los cambios que se anunciaban en el programa de reformas de esta legislatura. Aun cuando inmediatamente cabe identificar una Ley como referente emblemática principal de esta legislatura en materia de Seguridad Social, la misma no agota ni mucho menos el conjunto de las reformas en este campo. Por el contrario, se ha utilizado de forma recurrente un cúmulo notable de textos legales para incluir a través de los mismos otra serie de novedades en materia de Seguridad Social, que marcan todas ellas sumadas un conjunto de reformas de mucho mayor intensidad de la que se podría pensar a primera vista con la lectura sencilla exclusivamente de la principal norma de referencia.

Así, para confirmar esta primera valoración del amplísimo abanico de contenidos abordados por las reformas de esta legislatura puede resultar útil enumerar el conjunto de disposiciones legales que, de manera directa, contienen disposiciones reformadoras al efecto. Como principales, aunque no con un carácter exhaustivo, cabe mencionar a las siguientes:

- 1) Ley 40/2007, de 4 de diciembre (BOE 5 de diciembre), de medidas en materia de Seguridad Social;
- 2) Ley 18/2007, de 4 de julio (BOE 5 de julio), por la que se procede a la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos;
- 3) Ley 35/2007, de 15 de noviembre (BOE 16 de noviembre), por la que se establece la deducción por nacimiento o adopción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la prestación económica de pago único de la Seguridad Social por nacimiento o adopción;

- 4) RD 615/2007, de 11 de mayo (BOE 12 de mayo), por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de personas en situación de dependencia;
- 5) Ley 37/2006, de 7 de diciembre (BOE 8 de diciembre), relativa a la inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social y a la extensión de la protección por desempleo a determinados cargos públicos y sindicales.
- 6) Ley 8/2005, de 6 de junio (BOE 7 de junio), para compatibilizar las pensiones de invalidez en su modalidad no contributiva con el trabajo remunerado.
- 7) Ley 4/2005, de 22 de abril (BOE 23 de abril), sobre efectos en las pensiones no contributivas de los complementos otorgados por las Comunidades Autónomas.
- 8) Real Decreto 869/2007, de 2 de julio (BOE 14 de julio), por el que se regula la concesión de prestaciones asistenciales en atención a las situaciones especiales derivadas del trabajo en la mar para trabajadores y beneficiarios del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar y se establecen determinados servicios a los trabajadores del mar.
- 9) Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre (BOE 5 de diciembre), por el que se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultades para encontrar empleo;
- 10) Real Decreto 864/2006, de 14 de julio (BOE 15 de julio), para la mejora del sistema de protección por desempleo de los trabajadores agrarios;
- 11) RD 200/2006, de 17 de febrero (BOE 3 de marzo), de modificación del reglamento de protección por desempleo;
- 12) Real Decreto 1299/2006, de 10 de noviembre (BOE 19 de diciembre), por el que se aprueba el cuadro de enfermedades profesionales en el Sistema de Seguridad Social y se establecen criterios para su notificación y registro.
- 13) Real Decreto 1335/2005, de 11 de noviembre (BOE 22 de noviembre), por el que se regulan las prestaciones familiares de Seguridad Social.
- 14) Real Decreto 1408/2004, de 11 de junio (BOE 25 de junio), por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social.

Es más, se puede citar igualmente un amplio número de normas cuya materia formalmente no refiere al ámbito propio de la Seguridad Social, si bien contemplan novedades significativas en este campo, por tratarse de normas transversales que necesariamente integran una importante intervención en materia de Seguridad Social, o bien porque su regulación comporta por efectos reflejos la necesaria actuación sobre la Seguridad Social. Entre estas otras disposiciones legales de obligada toma en consideración es oportuno citar la siguiente relación, obviamente sin que la misma tenga carácter exhaustivo:

- 1) Ley 20/2007, de 11 de julio (BOE 12 de julio), del Estatuto del Trabajo Autónomo;
- 2) Ley 7/2007, de 12 de abril (BOE 13 de abril), del Estatuto Básico del Empleado Público;
- 3) Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo (BOE 23 de marzo), para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres;
- 4) Ley 43/2006, de 29 de diciembre (BOE 30 de diciembre), para la mejora del crecimiento y del empleo;
- 5) Ley 39/2006, de 14 de diciembre (BOE de 15 de diciembre), de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia;

- 6) Ley 40/2006, de 14 de diciembre (BOE 15 de diciembre), del Estatuto de ciudadanía española en el exterior;
- 7) Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre (BOE 29 de diciembre), de medidas de protección integral contra la violencia de género;
- 8) Real Decreto-Ley 3/2004, de 25 de junio (BOE 26 de junio), para la racionalización de la regulación del salario mínimo interprofesional y para el incremento de su cuantía.
- 9) Real Decreto 63/2006, de 27 de enero (BOE 3 de febrero), por el que se aprueba el Estatuto del personal investigador en formación.

A tenor de lo anterior, puede afirmarse que el conjunto de las iniciativas del Gobierno en este campo han sido aprobadas a la conclusión de la legislatura. A pesar de ello algunas propuestas avanzadas no han llegado a materializarse. Entre las más destacadas mencionaríamos las siguientes: el proyecto de Ley reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, presentado al Congreso de los Diputados en junio de 2007 (BOCG 15 de junio de 2007), que pretendía sobre todo obtener una gestión por vía de inversiones diferenciadas no exclusivamente públicas que procure una mayor rentabilidad a sus dotaciones, pero que no superó la tramitación parlamentaria a la conclusión de la legislatura ante la ausencia del necesario consenso político entre los grupos parlamentarios a pesar de tenerlo con los interlocutores sociales y la valoración positiva por parte del Consejo Económico y Social; el compromiso de avanzar en la integración de los trabajadores agrarios por cuenta ajena en el Régimen General, así como de mejora de la acción protectora del régimen especial de los empleados al servicio del hogar familiar.

Desde el punto de vista sustantivo, todo el conjunto de reformas acometidas ha comportado que, a la vista de la acumulación sucesiva de disposiciones aprobadas, se hayan producido modificaciones en la práctica totalidad de las prestaciones económicas integradas en la acción protectora de nuestro sistema público de la Seguridad Social: desde el desempleo a la pensión de jubilación, pasando por la incapacidad tanto permanente como temporal, las prestaciones por maternidad, paternidad y riesgo durante el embarazo, la pensiones de viudedad y orfandad, así como las prestaciones de protección a la familia. Cambios que se verifican en esas prestaciones, tanto en su modalidad contributiva como asistencial. Del mismo modo que las alteraciones han incidido sobre el conjunto de los regímenes del sistema, con particular relevancia sobre los tres principales en los momentos actuales: régimen general, especial de autónomos y especial agrario.

A la vista de la profusión de normas y de contenidos abarcados por este conjunto de reformas, resulta materialmente imposible dar cumplida cuenta de la totalidad de novedades incorporadas por medio de las mismas a nuestro sistema de protección social. Por ello, en las líneas que siguen procedo exclusivamente a destacar las claves que a mi juicio constituyen los elementos más destacados de esas reformas legales.

2. LA CENTRALIDAD DE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS, EN DETRIMENTO DE LOS SERVICIOS

Nuestro modelo constitucional de Seguridad Social en relación con las prestaciones del sistema se refiere genéricamente a la «asistencia y prestaciones sociales suficientes»

ante situaciones de necesidad (art. 41 CE). Con ello, no precisa el mandato constitucional la naturaleza de las prestaciones a través de la cual se despliega la acción protectora de la Seguridad Social. Con ello da pie a que dicha acción protectora se pueda garantizar a los ciudadanos tanto a través de prestaciones de carácter económico como por medio de servicios sociales públicos que atiendan tales situaciones de necesidad. Tradicionalmente, desde sus orígenes, los seguros sociales primero y el sistema integrado de Seguridad Social sucesivamente, han diseñado mecanismos tanto de una naturaleza como de la otra: tanto subsidios y pensiones como asistencia sanitaria y servicios sociales han conformado el conjunto de la acción protectora de nuestro modelo público.

A pesar de ello, con el paso del tiempo se viene constatando un proceso paulatino por medio del cual la acción protectora de la Seguridad Social viene a concentrarse en las prestaciones de naturaleza económica, transfiriendo a otros ámbitos de nuestra protección social las prestaciones en especie por medio de la oferta de servicios públicos sociales. Más allá de que por su propia naturaleza y por definición constitucional, las instituciones y entidades gestoras de la Seguridad Social puedan seguir prestando servicios sociales, por razones de preferencia política implícita se opta por excluir cada vez más a los servicios sociales del ámbito de la Seguridad Social, para ubicarlo en otros campos de la intervención pública de nuestro Estado de bienestar.

Ya puede afirmarse que tiene bastante recorrido temporal el hecho de que la asistencia sanitaria pública haya ido cobrando autonomía propia como servicio público prestado por las Administraciones Públicas, en clave a su vez de asumir perfiles propios de gestión y, como tales cada vez más autónomos de nuestra Seguridad Social. Por mucho que formalmente se mantenga el principio de que la asistencia sanitaria se integra dentro de la acción protectora de la Seguridad Social (art. 38 LGSS). Eso sí factores de muy diversa naturaleza provocan ese proceso cada vez más acentuado de separación de la asistencia sanitaria respecto del sistema público de Seguridad Social; entre esos factores destacarían la universalización del ámbito subjetivo de ciudadanos protegidos, el modelo de financiación con cargo a presupuestos específicos vía impositiva, la transferencia de la correspondiente competencia a las Comunidades Autónomas, la autonomía en la gestión del servicio público, la notable envergadura del aparato institucional y económico destinado a la prestación de este muy relevante servicio público, la entidad propia y diferenciada de este servicio público cualitativamente diferenciado de lo que había sido en el pasado. Ciertamente ninguno de estos factores, sean tomados en consideración aisladamente o en conjunto, son por definición incompatibles con su pervivencia como prestaciones del Sistema público de Seguridad Social. A pesar de ello, lo cierto es que, salvando el elemento formal de la expedición de la tarjeta sanitaria con valor dual de reflejo del número de afiliación a la Seguridad Social, así como el peso histórico que determina que coloquialmente la ciudadanía continúe refiriéndose a la asistencia sanitaria pública como formando parte de la «Seguridad Social», lo cierto es que los lazos de conexión son cada vez más débiles, si se puede decir que estos pervivan aún en los términos declarado solemnemente por la Ley General de Seguridad Social.

Pero es más, las otras prestaciones en forma de servicios sociales en el sistema tienden a desaparecer progresivamente. La norma vigente sigue mencionándolas como integradas en el mismo: «La acción protectora del sistema de la Seguridad Social comprenderá...e)

las prestaciones de servicios sociales que puedan establecerse en materia de reeducación y rehabilitación de inválidos y de asistencia a la tercera edad, así como en aquellas otras materias en que se considera conveniente» (art. 38 LGSS). Pero una vez más, muchas de estas prestaciones se ubican en el amplio campo de actuación de la asistencia sanitaria pública, en la medida en que ésta tiende igualmente a ofrecer servicios de rehabilitación y readaptación personal, sea física o psíquicamente.

Más aún, resulta que incluso otra serie de servicios sociales tradicionales en el ámbito de la Seguridad Social progresivamente han ido siendo asumidos con mayor protagonismo por otras Administraciones Públicas más activas que las propias entidades gestoras de la Seguridad Social. De este modo, con el paso del tiempo se ha ido produciendo un empobrecimiento de hecho, sin necesidad de particulares reformas normativas, de la acción protectora de la Seguridad Social a través de la prestación de servicios sociales a sus beneficiarios. A partir del momento en el que se procedió a la transferencia a las Comunidades Autónomas de las competencias en materia de Servicios Sociales, en el pasado integradas en la correspondiente entidad gestora de la Seguridad Social, se han ido igualmente cortando los lazos de conexión de estas prestaciones de las Comunidades Autónomas respecto del sistema de Seguridad Social en su conjunto. Ello no supone que la transferencia de tales servicios a las Comunidades Autónomas, por sí solas y como tales transferencias, provoque que las mismas dejasen de formar parte de la acción protectora de la Seguridad Social, por cuanto que conviene recordar que el modelo constitucional desde sus inicios contempla la asunción de «la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas» (art. 149.1.17 CE). No obstante, no resulta meramente anecdótico que conforme se han ido verificando este tipo de transferencias, las Comunidades Autónomas las han venido asumiendo sobre todo en clave de su título competencial como «asistencia social» (art. 148.1.20 CE) y no como ejecución de la legislación de Seguridad Social. Ello, aparte de que comportaba un ejercicio competencial más pleno, por cuanto que incluye también lo normativo y no sólo lo meramente de ejecución, como efecto derivado ha provocado un vaciamiento de la acción protectora de la Seguridad Social vía servicios sociales.

En este proceso paulatino, pero irreversible, la prueba de fuego definitiva la ha constituido la gran novedad de la presente legislatura, consistente en la implantación de todo un completo y extenso sistema de protección social a las personas en situación de dependencia (Ley 39/2006, de 29 de diciembre). Ciertamente el sistema atención a la dependencia pivota tanto en torno a prestaciones económicas como a servicios, aunque una de sus señas de identidad consiste precisamente en otorgar preferencia a los segundos frente a las primeras. También en esta ocasión puede afirmarse que por propia definición del modelo constitucional resultaba perfectamente correcto integrar las prestaciones frente a las situaciones de dependencia personal dentro del conjunto de la acción protectora del sistema de Seguridad Social. Incluso tal opción se encontraba sugerida en su momento dentro del Libro Blanco que se elaboró en su día a los efectos de diseñar este nuevo pilar de nuestro Estado de Bienestar. Eso sí, del mismo modo que era viable su incorporación al ámbito de la Seguridad Social, también era correcto construirlo como una intervención pública de protección social al margen de la Seguridad Social, como servicio social con un sistema propio, enmarcado dentro del título amplio de la «asistencia social». Como es bien sabido, la opción política, por razones variadas que no es preciso detallar en estos momentos, se

decanó claramente por la segunda de las opciones: la de implantar el sistema de atención de la dependencia como un entramado propio, totalmente independiente de la Seguridad Social. Con ello, la Ley 39/2006 y todo el conjunto de disposiciones reglamentarias de desarrollo, desde sus orígenes, constituyen todo un bloque normativo novedoso que queda fuera del correspondiente a la Seguridad Social. Eso sí, aunque queda excluido de la Seguridad Social, no deja de tener los correspondientes efectos reflejos sobre el mismo.

En efecto, esta novedad de envergadura del nuevo sistema de atención a la dependencia, por un lado, amplía notablemente la esfera de lo que se viene conociendo por la intervención pública en materia de «protección social», como un concepto en el que se integra la Seguridad Social pero que cada vez lo desborda con mayor intensidad. De otro lado, como efecto colateral procede a constreñir aún más si cabe a la Seguridad Social en el ámbito de las prestaciones económicas. Un ejemplo, ciertamente anecdótico, pero en igual medida emblemático, será la supresión de la opción del gran inválido por sustituir el incremento de la pensión de Seguridad Social, por los correspondientes servicios sociales residenciales ofrecidos por ésta (art. 139.4 LGSS). Con ello, uno de los servicios sociales más emblemáticos y clásicos del sistema de Seguridad Social desaparece definitivamente, quedando exclusivamente la acción protectora situada en el terreno de lo económico.

En definitiva, todo lo anterior aboca a que, con meros retoques formales, pueda afirmarse ya con contundencia que una de las señas de identidad de nuestro modelo de Seguridad Social consiste en que ésta se concentra exclusivamente en prestaciones de naturaleza económica dentro de su acción protectora; se tratará de pensiones o prestaciones temporales, pero en todo caso de carácter económico, con supresión de todo tipo de prestaciones en especie por vía de servicios sociales públicos. En sentido positivo, no podrá indicarse que las prestaciones económicas sólo formen parte del Sistema de Seguridad Social, pues vemos cada vez más extendidas otra serie de prestaciones económicas de protección social a través del título de la «asistencia social» no de la Seguridad Social. Pero desde luego, en negativo, podrá concluirse ya definitivamente que dentro de la acción protectora de la Seguridad Social no se incorporan prestaciones en especie en forma de servicios sociales.

3. EL ASENTAMIENTO DE LA DUALIDAD ENTRE PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS Y ASISTENCIALES

3.1. La dualidad cualitativa de prestaciones económicas

La innovación más destacada de la década de los años noventa la constituyó, sin lugar a dudas, la introducción de la categoría de las prestaciones no contributivas o asistenciales, como expresión del nuevo modelo constitucional de Seguridad Social, presidido por la función de tutela de cualquier tipo de ciudadanos ante determinados estados de necesidad, por el mero hecho de tener la condición de ciudadano y, por tanto, al margen de su condición de trabajador y, particularmente, al margen de su aportación previa de cotizaciones al sistema. Se trata de un modelo dual, contributivo-asistencial, que ha recibido un amplio desarrollo sobre todo por lo que afecta a las pensiones de jubilación e invalidez. A pesar de que cuantitativamente no atiende a un número elevado de beneficiarios, sin embargo sí que tie-

ne el inestimable valor de materializar el designio constitucional de que se construya una red de seguridad mínima a favor de todos los ciudadanos ante situaciones constatadas de necesidad económica. Por ello, a pesar de que fue una fórmula incorporada entre nosotros con precedencia al Pacto de Toledo, el referido acuerdo apoyó decididamente la fórmula dual, afianzándola por medio de los criterios relativos a la separación y clarificación de las fuentes de financiación, con el particular compromiso de sostenimiento económico del conjunto de las prestaciones no contributivas con cargo a la imposición general: «La financiación de las prestaciones de naturaleza contributiva dependerá básicamente de las cotizaciones sociales y la financiación de las prestaciones no contributivas y universales (sanidad y servicios sociales entre otras) exclusivamente de la imposición general». Regla que se eleva a rango legal en la propia Ley General (art. 86.2 LGSS).

A lo largo de la presente legislatura no puede decirse que se hayan verificados cambios sustanciales en esta materia, si bien cabe advertir cómo progresivamente se va afianzando el modelo de prestaciones asistenciales y reforzando el criterio de financiación de las mismas con cargo a los impuestos generales, con exclusión por tanto de la participación de las cotizaciones a la Seguridad Social en la financiación de las mismas.

3.2. Incremento de los elementos de asistencialidad

Allí donde se ha adoptado algún tipo de decisión política de intensificación de la acción protectora en el campo de las prestaciones no contributivas, se ha hecho dejando sentado que sus elementos responden al diseño claro correspondiente a las prestaciones asistenciales, comprometiéndose ante los interlocutores sociales a que su financiación provenga en toda su extensión de la vía impositiva. Claro ejemplo de ello, es lo que ha sucedido con las reformas abordadas en las prestaciones a la familia; destaca, entre ellas, la discutida introducción de la prestación económica por nacimiento o adopción (Ley 35/2007, de 15 de noviembre), que comentaremos más adelante, pero que a estos efectos nos basta con indicar cómo su exposición de motivos se encarga de dejar sentado expresamente que «en su vertiente de prestación no contributiva de Seguridad Social, será financiada por aportaciones del Estado al presupuesto de la Seguridad Social, de acuerdo con las previsiones contenidas en el artículo 86 de la Ley General de Seguridad Social».

Merece la pena, al efecto, llamar la atención respecto de una novedad en materia de pensión de orfandad, que puede pasar inadvertida. En efecto, a resultas de la aprobación de una enmienda en el curso de la tramitación parlamentaria de la Ley de medidas en materia de Seguridad Social (Ley 40/2007, de 4 de diciembre), se ha suprimido con carácter general el requisito del periodo de carencia a los efectos de causar derecho a esta prestación económica. La norma se limita a exigir exclusivamente que el progenitor en el momento del fallecimiento se encontrase en alta o en situación asimilada al alta (175.1 LGSS). Tan sólo se mantiene la exigencia de un amplio período de carencia —15 años— para el caso singular de que no se encontrase en alta o en situación asimilada en el momento del fallecimiento (art. 174.1 LGSS). En todo caso, comoquiera que la regla general de forma abrumadora va a ser que el causante se va a encontrar en situación de alta efectiva o de asimilación al alta, la ausencia de período de carencia alguno puede afirmarse que se ha

convertido en el supuesto casi generalizado, de modo que se incrementan notablemente los elementos de asistencialidad de la prestación por orfandad; precisamente la enmienda aprobada que dio paso a la eliminación del período de carencia en estos casos se justificaba en una voluntad de acentuar el carácter no contributivo de estas prestaciones. La medida tiene todo su sentido, si se atiende al estado de necesidad que pretende abordarse, junto a la reducida cuantía que vienen presentando hasta el momento este tipo de prestaciones económicas, incluso la modestia de los incrementos que se proyectan de futuro para esta pensión de orfandad.

No obstante ello, el procedimiento a través del cual se ha verificado la modificación, por vía de enmienda, puede que no haya permitido un análisis del resultado en su conjunto del diseño legal de la prestación, su específica incardinación dentro de la dualidad entre prestaciones contributivas y asistenciales, así como las consecuencias derivadas de ello. Así, por ejemplo, no se puede afirmar que en términos plenos se haya incorporado a la categoría de las prestaciones asistenciales. Aparte de que para los supuestos de no afiliación y alta se sigue requiriendo un período de carencia —probablemente ahora desproporcionado en relación con los supuestos mayoritarios—, se mantiene en todo caso un elemento consustancial a la contributividad: la determinación de la cuantía de la prestación a recibir en función de un porcentaje de la base reguladora, por tanto en función de lo contribuido, a su vez condicionado por el salario que venía percibiendo el progenitor fallecido. A mayor abundamiento, la supresión del requisito del período de carencia se verifica sin el contrapeso de la incorporación de una exigencia objetiva de la situación de necesidad económica provocada por el fallecimiento del progenitor, elemento igualmente consustancial en la caracterización de las prestaciones no contributivas; no cabe la menor duda de que en la inmensa mayoría de las ocasiones, el fallecimiento del progenitor dará lugar a una pérdida económica sensible, pero desde el punto de vista de la concepción teórica de la prestación formalmente no se incorpora a los moldes típicos de las prestaciones no contributivas, donde hasta ahora siempre se viene a requerir constatación de cuál es la situación económica del beneficiario; eso sí, sin perjuicio de las novedades introducidas en materia de compatibilidad de la pensión de orfandad con la percepción de ingresos profesionales por el trabajo sea por cuenta propia o ajena. Por tanto, está por ver, pues, si nos enfrentamos en este supuesto, a un modelo ya acabado de la prestación de orfandad, o bien por el contrario se trata exclusivamente de un régimen transitorio, abocado a terminar con la implantación a todos los efectos de un modelo de pensión de orfandad de carácter plenamente asistencial. Como trasfondo, no puede ocultarse, se dilucidará también la fuente de financiación oportuna de esta prestación económica, en la medida en que consolide su carácter de no contributiva y de ahí derive su soporte económico con cargo a los impuestos generales y no a las cotizaciones sociales.

Ciertos elementos de asistencialidad se aprecian igualmente en las reformas incorporadas a las prestaciones económicas por viudedad. La situación de viudedad como estado de necesidad es la que más se ha transformado en los últimos tiempos, a tenor de los importantes cambios verificados socialmente derivados de la alteración del rol de la mujer tanto en el seno de la familia como en su inserción en el mercado de trabajo. Como es bien sabido, la lógica principal a la que ha venido respondiendo desde sus inicios la pensión de viudedad de la Seguridad Social ha consistido en atender a la mujer que sustancialmente

se ha venido dedicando a las responsabilidades familiares, de modo que el fallecimiento del marido provoca una drástica reducción en los ingresos de rentas en la unidad familiar. La intensa incorporación de la mujer al mercado de trabajo ha provocado una progresiva desaparición de este perfil típico y, con ello, la necesidad de ir hacia un tratamiento diferenciado de la viudedad, en la que tenga que incorporarse necesariamente nuevos elementos objetivos de contraste de la efectiva situación de necesidad económica al resultado del fallecimiento del cónyuge; más aún, cuando la aplicación neutra del principio de no discriminación ha comportado la extensión del reconocimiento de la pensión de viudedad a favor de los hombres viudos, donde desde el punto de vista estadístico se presentan en términos casi marginales el perfil histórico que determinó la incorporación de esta contingencia dentro de la acción protectora de la Seguridad Social.

Las novedades incorporadas en la Ley de medidas en estas prestaciones por viudedad son ciertamente modestas, incluso resulta significativo que su alcance ha sido menor aún a resultados de la tramitación parlamentaria, pues comparativamente tenían mayor valor en el proyecto de Ley originario presentado por el Gobierno en el Congreso de los Diputados. A pesar de ello, algunos elementos de intensificación de la asistencialidad merecen la pena ser resaltados, por cuanto que los mismos pueden ser indicativos del inicio de una palpable orientación hacia la ponderación en mayor medida de las efectivas situaciones de necesidad económica de los viudos y viudas. Desde luego perviven los dos elementos más señeros de la contributividad de una prestación: período de carencia y ponderación de la cuantía de la prestación en función de la base de cotización del causante. Sin embargo, en otros elementos de su régimen jurídico sí que se aprecian orientaciones de signo diverso. Estos cambios resultan más palpables en el reconocimiento de la pensión derivados de previas situaciones de parejas registradas, a las que la Ley impropriadamente denomina desde el punto de vista técnico como «parejas de hecho»; por contraste, las novedades son muy escasas en las pensiones derivadas de previas situaciones de uniones matrimoniales. Esta diferencia de tratamiento sólo puede explicarse en términos históricos, en el sentido de que resulta más fácil en clave política incorporar dosis mayores de control, es decir, mayor rigor en los requisitos exigidos para causar derecho a la prestación, cuando la misma se introduce por primera vez en el ordenamiento y, por tanto, el sentido general de la reforma es ampliatorio del reconocimiento de derechos; no obstante, resulta más difícil de imponer cuando su sentido es restrictivo, a resultados de una mayor seriedad en el control objetivo del estado de necesidad del beneficiario, tal como sucedería para los supuestos de parejas matrimoniales. Con el paso del tiempo, sin embargo, sería razonable ir hacia una mayor equiparación en el tratamiento entre unas y otras parejas, desde el instante en que lo relevante es la forma de comprobación del estado de necesidad económica del beneficiario, sin que a ello afecte el modo a través del cual se ha formalizado o institucionalizado la pareja como tal.

Por lo que se refiere a las uniones matrimoniales, la novedad más significativa en este orden se sitúa en una mayor verificación de la situación económica de las ex-parejas, a resultados de nulidades, divorcios o separaciones previos. En estos casos, a parte de formular un presunción de que los efectos económicos negativos a resultados del fallecimiento son superiores para el último cónyuge o pareja, al separado o divorciado —aparte de la precedente exigencia de no haber formalizado la constitución de una nueva pareja— se le exige la efectiva demostración de dependencia económica del fallecido a tenor de la presencia

de pensiones compensatorias civiles en casos de divorcio o de indemnizaciones de similar naturaleza en casos de nulidades (art. 174.2 LGSS). Cierta relevancia tenía igualmente en el proyecto de Ley originario la forma de regulación de la prestación temporal por viudedad, si bien ésta finalmente ha quedado reducida a supuestos muy marginales, con lo cual pierde todo valor práctico como novedad legal (art. 174 bis LGSS).

Por lo que se refiere a las parejas registradas, aquí sí que resultan superiores las exigencias, donde no basta con la vinculación institucionalizada como tal pareja junto a un predeterminado período de carencia, sino que se exige en todo caso la aportación de datos objetivos demostrativos de escasez de ingresos económicos, en porcentajes comparativos con la pareja fallecida, o bien cuando en términos absolutos los ingresos del beneficiario no superen determinada cuantía respecto del salario mínimo interprofesional vigente en el momento del hecho causante (art. 174.3 LGSS).

Como valoración final conclusiva, el camino recorrido de reforma hacia un modelo más asistencial de estas prestaciones ha sido escaso, al tiempo que es previsible que en el futuro se proyecten otros cambios que acentúen y lo hagan con mayor calado las claves no contributivas de las mismas.

3.3. Aumento de los elementos de contributividad

Como contrapunto a lo anterior, se aprecia una continuidad en la política de acentuar los elementos de contributividad en aquellas pensiones que más responden a las señas de identidad del otro gran grupo de prestaciones dentro de la acción protectora de la Seguridad Social. En la propia exposición de motivos de la Ley de medidas apela a este objetivo, como fundamento para incorporar algunas de sus reformas: «También se intensifica la contributividad del sistema, avanzando en una mayor proporcionalidad entre las cotizaciones realizadas y las prestaciones obtenidas, evitando al mismo tiempo situaciones de falta de equidad en el reconocimiento de estas últimas».

La plasmación más inmediata de esta tendencia se aprecia en la pequeña corrección efectuada en el cómputo del período de carencia, exigiendo que el mismo sea efectivamente de 15 años de cotización, eliminando reducciones indirectas (art. 161.1.b LGSS). Como explica también la exposición de motivos de la Ley de medidas, «Por lo que se refiere a la jubilación, y con el fin de incrementar la correlación entre cotizaciones y prestaciones, se establece que, para acreditar el período mínimo de cotización actualmente exigido para acceder al derecho a la pensión, se computarán únicamente los días efectivos de cotización y no los correspondientes a las pagas extraordinarias». El incremento derivado de ello, aunque pudiera dar la impresión de lo contrario, es de notable intensidad: una vez culminada la nueva exigencia se pasaría de requerir un período de carencia desde los actuales 4.700 días cotizados hasta los 5.475, por tanto se trata de un incremento en términos absolutos de 775 días más de cotización, lo que representa en términos relativos un aumento global de en torno al 16,5 %. A tenor de ello, la previsión de un largo período transitorio de 6 años (hasta finales del año 2013) garantiza una progresividad suave en la incorporación de esta superior exigencia de días cotizados para causar derecho a la pensión de jubilación contributiva (disp. trans. 4.^a LGSS). Conviene destacar que ello permite deducir de manera

indirecta un implícito compromiso político de que cuando menos hasta esa fecha final de finales de 2013 no se propondrán incrementos superiores en el período mínimo de carencia exigido, naturalmente a sabiendas de que ello desde la vertiente jurídica no posee valor vinculante alguno.

Finalmente, también cabe referir como cambio que se inscribe en la política de incremento de la contributividad la reforma en el cálculo de la base reguladora de la pensión por incapacidad permanente por enfermedad común, con el fin de adaptar la forma de cálculo de la misma a la correspondiente a la pensión de jubilación (art. 140.1.b LGSS). En todo caso, la situación ya es bastante próxima, pues baste indicar que las pensiones contributivas medias por invalidez y por jubilación se encuentran hoy en día prácticamente equiparadas en términos estadísticos: para finales de 2007, unas y otras se situaban en torno a los 760 euros mes.

4. UNA ENTRELAZADA UTILIZACIÓN DE TÉCNICAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

La proliferación de normas jurídicas, en un ordenamiento cada vez más complejo como es el nuestro, presenta como una de sus manifestaciones más singulares en los últimos tiempos el dato de una permanente mixtura de las técnicas normativas puestas en juego en el desarrollo de específicas políticas públicas. Hasta hace poco cada nueva Ley o Reglamento abordaba bloques institucionales que se correspondían con su especialidad, de modo que las disposiciones en materia de Seguridad Social regulaban ese ámbito del ordenamiento en particular, sin adentrarse en materias de diversa naturaleza, del mismo modo que otras normas de ámbitos diferenciados no entraban en la regulación de la Seguridad Social. Cada bloque institucional se correspondía con fuentes del Derecho predeterminadas, sin interferencias las unas con las otras, de modo que el aparato normativo de la Seguridad Social resultaba fácilmente identificable y se construía con su propio entramado de disposiciones, su estructura normativa y principios propios.

Frente a este panorama relativamente sencillo en la construcción del sistema normativo de la Seguridad Social, cada vez más se observa un fenómeno de entrecruzamiento de disposiciones, a su vez debido a la utilización de técnicas jurídicas diferenciadas para el logro de determinados objetivos de política del Derecho.

La manifestación más elocuente de lo que venimos indicando se encuentra en la cada vez más extendida técnica de las llamadas leyes «transversales», o también denominadas leyes «integrales», conforme a las cuales se pretende desarrollar una gran política pública, que como tal ha de tener incidencia en muy diversos frentes de la realidad social, lo que a su vez requiere actuar sobre aspectos institucionales muy variados del ordenamiento jurídico, entre ellos, necesariamente el correspondiente a la Seguridad Social. Dos ejemplos típicos cabría mencionar a lo largo de los últimos años en esta materia: de un lado, la Ley para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres; de otro lado, la Ley de medidas de protección integral contra la violencia de género. En uno y otro caso, el legislador actúa respecto de una materia que le preocupa singularmente, con un objetivo global común de incidencia sobre la realidad social, que requiere entre otras de medidas reformadoras en materia de Seguridad Social.

Aunque éstos dos pueden ser los casos más claros de lo que venimos refiriendo, cabría traer a colación otros posibles ejemplos que, si bien sea con menor alcance, también responden a esta misma lógica de actuación legislativa en bloque, en los que se procede a regular el Estatuto jurídico de un determinado grupo de profesionales o de ciudadanos en sus diferentes perspectivas de relación con los poderes públicos o privados. No por mera casualidad los ejemplos que podríamos mencionar refieren todos ellos a normas que utilizan el calificativo de «estatuto» para designar a una disposición que fija el marco jurídico general de un determinado grupo social. Así, por ejemplo, cabría mencionar el Estatuto del Trabajo Autónomo, el Estatuto Básico del Empleado Público, el Estatuto de ciudadanía española en el exterior, o bien el Estatuto del personal investigador en formación.

Es cierto que ello, cuando menos hasta el momento presente, se hace con formal respeto a las normas de base reguladoras de cada uno de los bloques institucionales sobre los que se actúa. De este modo, las medidas que se afrontan en materia de Seguridad Social se materializan en la reforma de concretos preceptos de la Ley General de la Seguridad Social y sus normas complementarias de desarrollo. El resultado final podría afirmarse que mantiene inalteradas las fuentes reguladoras de cada materia, de modo que se integra en el sistema normativo correspondiente, en concreto dentro del sistema normativo propio de la Seguridad Social. Ello, no obstante, está por ver el impacto que en el largo plazo y en su fase aplicativa pueda ir teniendo una sedimentación acumulada de esta técnica de abordar las sucesivas reformas legislativas sobre el conjunto del sistema de Seguridad Social. Para empezar, no puede pasar inadvertido que la reforma de Seguridad Social se convierte en un mero elemento instrumental respecto de un diseño de política del derecho que se sitúa en una sede diversa, de modo que el impulso que determina la reforma legislativa no es interno a los esquemas propios de la Seguridad Social, sino externo, relativo a causa o razón de ser más o menos diferenciada y alejada. Más allá de su incorporación formal a la norma a cuyo bloque institucional pertenece, cada una de estas normas «transversales», «integrales» o «estatutarias» responden en su conjunto a una lógica común, pretenden como hemos indicado un objetivo global unitario y, a la postre, pueden buscar otorgar homogeneidad articulada, si se quiere «integrada» a la variedad de políticas públicas implicadas en la misma, haciéndolo a través de la formulación de unos mismos principios informadores para la totalidad de esas políticas puestas en juego. Está por ver pues, cómo se conjugan los principios interpretativos y aplicativos propios de la acción protectora de la Seguridad Social, con los paralelos principios propios de estas normas de carácter transversal. A veces, por ejemplo, resulta llamativo que, junto a la modificación de las Leyes específicas afectadas, en nuestro caso de Seguridad Social, lo que se suele articular a través de concretas disposiciones adicionales de la Ley transversal en cuestión, en su arranque se incorporen una serie de reglas en su texto articulado; se trata en ocasiones de un texto articulado que resulta meramente reiterativo de lo que con mayor precisión técnica se establecerá en aquellas disposiciones adicionales, pero que indiscutiblemente dan pie a la duda, abren paso al interrogante de hasta qué punto esos otros preceptos del articulado sirven de elemento integrado e interpretativo del ordenamiento jurídico y, particularmente, del alcance que ha de tener la reforma incorporada, en nuestro caso a la legislación de Seguridad Social.

De otra parte, la amplitud y variedad de actuaciones que presenta hoy en día el conjunto de políticas públicas que giran en torno al Derecho de la Protección Social, obliga

necesariamente al establecimiento de vasos comunicantes entre los que se lleva a cabo en una esfera y en otra. Particularmente compleja se presenta cada vez más la interrelación entre las prestaciones económicas de Seguridad Social y otro tipo de ayudas, subvenciones, deducciones o aportaciones económicas que se contemplan en otra sede diversas a la propia de la Seguridad Social, pero que de manera inmediata se percibe la notable proximidad de las unas respecto de las otras; notable proximidad por cuanto que el sujeto beneficiario de unas y otras aportaciones económicas es el mismo, las causas determinantes o requisitos objetivos para causar derecho a las mismas son bien similares y, a la postre, el fundamento social de la actuación pública prácticamente idéntico. A todo ello se añade, como elemento de complejidad adicional, la habitual circunstancia de que la actuación en uno y otro caso proviene de Administraciones Públicas diferenciadas, sin la suficiente conexión entre las mismas: de un lado la Administración General del Estado, de otro lado las Administraciones autonómicas o locales. Aparte naturalmente que ello desencadena el inmediato dilema acerca de hasta qué punto se verifica un ingerencia de unas actuaciones en lo que es sustancial intervención de otras, con la pertinente duda de ingerencia competencial, sobre todo lo que está llamando es a una necesaria coordinación de las diferentes políticas públicas en materia de protección social, comenzando por el establecimiento de reglas mínimas de compatibilidad de prestaciones y de control administrativo de los posibles solapamientos indebidos. El asunto más conocido al respecto y, como es sabido, el que ha provocado un mayor debate, es el relativo al incremento de las pensiones no contributivas de Seguridad Social por parte de las Comunidades Autónomas a través del desarrollo de sus competencias en materia de asistencia social. Se trata de una cuestión zanjada en lo sustancial desde la perspectiva constitucional, probablemente no tanto desde el punto de vista de política del derecho y, desde luego, que requerirá de afinar en las técnicas legislativas de desarrollo de estas medidas. En todo caso, más allá de este supuesto concreto, lo relevante es que el mismo no constituye ni mucho menos una manifestación aislada, de modo que hemos de acostumbrarnos a este tipo de solapamientos en ámbitos reiterados.

Próximo a lo anterior se encuentra también el fenómeno de que la actuación sobre ciertas realidades sociales tradicionalmente se lleva a cabo a través de políticas diferenciadas, de modo que la conexión de medidas es obligada, tanto desde el punto de vista político como jurídico; desde el político, a los efectos de valorar cuál es el grado de eficiencia de cada una de la esferas desde las que se puede actuar y, por tanto, cuál es la más adecuada en cuanto a la centralidad del gasto público; desde el jurídico, a los efectos una vez más de la necesidad de establecer reglas de compatibilidad y complementariedad de unas y otras medidas. Como ejemplo paradigmático de esto último cabría mencionar el amplio abanico de políticas públicas que giran en torno a la protección de la familia en nuestro ordenamiento jurídico, comenzando por supuesto en nuestra propia esfera por las prestaciones económicas de Seguridad Social o determinado tipo de bonificaciones en las cotizaciones sociales a las familias por la contratación de empleados al servicio del hogar familiar, a la que se le añaden muchas otras: desde las normas de conciliación de responsabilidades familiares y profesionales a las prestaciones económicas de asistencia social de ciertas Administraciones Públicas; desde la normativa específica de protección a las familias numerosas hasta las políticas educativas y de redes de escolarización infantil a temprana edad; desde los servicios sociales de atención al menor y a la infancia hasta las políticas fiscales

de deducción impositiva por razones familiares. Tan complejo es el panorama y diversificadas las actuaciones públicas en esta materia que el CES recientemente ha sugerido al Gobierno la oportunidad de elaborar un Libro Blanco sobre la protección de las familias en España, «realizando un diagnóstico de la situación actual y evaluando las medidas y dispositivos existentes a fin de detectar las carencias y las vías de solución, todo ello desde una perspectiva comparada».

La ausencia de conexión entre unas y otras medidas en este campo de la protección a las familias ha tenido la ventaja de que cada esfera se ha desarrollado conforme a su propia lógica y aplicando de forma autónoma sus propias técnicas jurídicas. Como elemento de contraste a lo anterior, sin embargo, la complejidad de las intervenciones públicas está presentando como novedad una cierta mixtura de intervenciones, con técnicas jurídicas entrelazadas, cuyos resultados y consecuencias están por identificar. Por citar el ejemplo más emblemático de esto último, cabría traer a colación la última medida de ayuda económica por nacimiento o adopción; me refiero al dato de que la misma se haya decidido articular a través de un doble mecanismo: de un lado como deducción fiscal por minoración de la cuota diferencial del Impuesto de la Renta, de otro lado como prestación económica no contributiva de Seguridad Social. Según la situación profesional del beneficiario, de incorporación o no al mercado de trabajo en activo con percepción de rentas, o bien según su residencia oficial a efectos fiscales, de tributación en Comunidades Autónomas de régimen común o foral, la obtención del beneficio económico lo obtendrá por vía fiscal o por vía de Seguridad Social. En principio, el resultado económico para el beneficiario es el mismo y los requisitos del hecho causante son idénticos, pero se elige una u otra fórmula en función de criterios de oportunidad política. Da la impresión de que la dualidad de mecanismos empleados responde a criterios meramente utilitaristas: la fórmula fiscal parece resultar más sencilla en su gestión para la Administración Pública, probablemente menos costosa también en su gestión, no incrementa formalmente el gasto público pues se trata de un simple minoración de ingresos y puede dilatar en el tiempo el impacto sobre las cuentas públicas.

Pero, al propio tiempo, el mecanismo de la deducción fiscal por sí solo impide dar respuesta al objetivo básico de implantar un sistema de protección social universal que incorpore a todos los ciudadanos que tienen hijos o los adoptan; no satisface el principio de protección universal, bien porque excluye precisamente a quienes carecen de rentas suficientes como para tributar, o bien a quienes lo hacen en territorios que disfrutan del régimen foral fiscal donde pudiera no existir la deducción de referencia dada su autonomía normativa. Eso sí, ese doble sistema, por muy articulado que se encuentre, no puede dejar de producir ciertas perplejidades por el uso mixto de técnicas jurídicas tan dispares como son las propias del régimen fiscal y las correspondientes de la acción protectora de la Seguridad Social. Ya de por sí la naturaleza jurídica de unos y otros es bien diversa y desde el punto de vista conceptual no se puede explicar porque unos disfrutan de una deducción y otros de una prestación social, más allá de lo meramente utilitarista antes indicado. Los resultados de distorsión y de efectos colaterales indeseados no son descartables, por lo que habría que estar atentos a valorar en su aplicación práctica las múltiples consecuencias que pudieran derivarse de este doble mecanismo tal como se ha articulado legalmente. No al caso el propio CES efectuó una llamada de atención al efecto, indicando que «ello puede

introducir elementos de complejidad e incluso ciertas disfunciones en su gestión. Este doble carácter, completamente novedoso en el sistema español de protección social, pudiera generar dificultades de encaje en el actual entramado de prestaciones sociales». Llama igualmente la atención sobre el impacto desigual que ello pudiera tener respecto de la asunción de los costes de la medida entre unas y otras Comunidades Autónomas, por una minoración de ingresos tributarios para unas y no para otras.

Desde otra perspectiva merece la pena resaltar también el alcance de ciertas reformas legales en ámbitos en principio bastante distanciados del propio de la Seguridad Social, pero que están teniendo consecuencias inmediatas, aunque sea por vía indirecta, sobre la acción protectora de la Seguridad Social. Efectos reflejos que en unos casos se materializan de manera inmediata sin necesidad de alteración alguna de la legislación vigente del régimen jurídico de la acción protectora de la Seguridad Social; en otros casos, esos efectos reflejos están demandando, aunque no lo sea de forma ineluctable, proceder a cambios legislativos de actualización en los requisitos del hecho causantes de la misma acción protectora.

Ejemplos prototípicos de esto lo podemos encontrar en las transformaciones que ha experimentado recientemente la pensión por viudedad, donde el impacto de los cambios legislativos en materia de régimen matrimonial o de uniones registradas puede intuirse mucho más intenso que el derivado de reformas internas efectuadas al régimen jurídico de la prestación. En efecto, de un lado como ejemplo de consecuencias sobre la acción protectora de la viudedad sin haberse producido cambio alguno de su normativa cabe mencionar el reconocimiento del matrimonio entre parejas del mismo sexo, que por efecto automático provoca el reconocimiento de la pensión por viudedad al fallecimiento de uno de ellos. De otro lado, como ejemplo de novedades legislativas en el Derecho Privado, que con el paso del tiempo acaba cuajando en cambios sociales que determinan la oportunidad de reformas en el campo de la acción protectora, cabría mencionar la generalización en la legislación autonómica o en actuaciones de las entidades locales, por medio de las cuales se proceden a constituir registros de uniones de parejas al margen de la institucionalización del matrimonio, en lo que coloquialmente se vienen a denominar como parejas «de hecho», que en realidad acaban siendo parejas «registradas» como forma de institucionalización menos formalizada de una misma realidad. En todo caso, sea una cosa u otra, lo cierto es que la generalización de estos registros, unido a la extensión de la práctica social de uniones no matrimoniales, con lazos tan estrechos como los de carácter matrimonial y, sobre todo respondiendo a los mismos esquemas y consecuencias desde el punto de vista del estado de necesidad derivado del hecho del fallecimiento de uno de sus miembros, acaba por determinar la maduración de las propuestas de reconocimiento de la prestación por viudedad igualmente a estas situaciones de parejas registradas.

Para concluir con esta relación de nuevas técnicas jurídicas, que dan lugar al entrecruzamiento de políticas en una misma norma, cabría traer a colación la recurrente aparición de disposición de todo punto ajena a la materia de Seguridad Social en normas de tal naturaleza, así como a la inversa la inserción en normas bien lejanas a la Seguridad Social de cláusulas que tienen impacto sobre la estructura y el sistema de Seguridad Social. En estos casos ha de reconocerse que los supuestos tienen más el carácter de anecdótico, sin mayor repercusión sobre el sistema jurídico de la Seguridad Social, pero que no por ello dejan de

sorprender. Cuando menos tienen la importancia derivada de la dificultad del procesamiento de la «información» jurídica desplegada en el Boletín Oficial del Estado, cuyo conocimiento pleno resulta cada vez más difícil de articular. En todo caso, no me resisto a mencionar dos casos ilustrativos, como ejemplo de lo que venimos apuntando, tanto de lo uno como de lo otro. Respecto de lo primero citaríamos la disposición contenida en la Ley de medidas de Seguridad Social, conforme a la cuál se prevén los dispositivos de alerta en los aparcamientos y garajes que alerten al conductor de la presencia de peatones (disp. adic. 31.ª). Respecto de lo segundo citaríamos la Ley 22/2005, de 18 de noviembre, que procede a transponer una Directiva sobre hidrocarburos, que contiene una disposición por medio de la cual se resuelve la incorporación al Régimen general de la Seguridad Social de los abogados que prestan servicios en despachos individuales o colectivos, por medio de su consideración como relación laboral de carácter especial. Una vez más se trata de razones de oportunidad política las que determinan este tipo de opciones de integración normativa, sin mayor relevancia desde el punto de vista técnico, con la salvedad de que ello suele ser el resultado de su incorporación en un momento tardío de la tramitación parlamentaria, no desde luego desde el origen del proyecto de Ley, con los posibles riesgos de urgencia que vayan en detrimento de la corrección técnica de las nuevas reglas introducidas por estos canales algo heterodoxos.

5. UNA RESPUESTA AL PROCESO DE ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN

La marcada tendencia al envejecimiento en términos demográficos de nuestra población preocupa notablemente por el impacto que la misma presenta tanto respecto de la situación de nuestro mercado de trabajo como particularmente sobre la Seguridad Social. Comoquiera que el fenómeno no es exclusivamente nacional, sino que constituye elemento presente de común en el conjunto de los países industrializados de nuestro entorno aunque lo sea con diversa intensidad, lo cierto es que ha provenido sobre todo desde las instituciones comunitarias la llamada de atención acerca de la necesidad de adoptar medias reactivas en el marco de las políticas públicas de acompañamiento a esta cualitativa transformación demográfica de la Unión Europea. Las propuestas se observan en una doble dirección. De un lado, en el contexto de la Estrategia Europea de Empleo se propone alcanzar antes de la conclusión de la presente década determinadas cotas en la tasa de ocupación, con particular atención al logro de estos objetivos entre la población que supera los 55 años, pretendiendo al efecto que la tasa de empleo se sitúe en el 50 % dentro de este segmento de la población. De otro lado, en la órbita de las preocupaciones por la sostenibilidad financiera de los sistemas nacionales de protección social se apunta la necesidad de potenciar la prolongación de la edad de permanencia en activo en el mercado de trabajo de la población de edad avanzada, con el correlativo retraso en la edad de jubilación. Como es fácil intuir, uno y otro objetivo confluyen en la misma dirección, si bien el uno lo sea desde la perspectiva del mercado de trabajo y el otro desde el punto de vista de la Seguridad Social.

Las medidas que se vienen adoptando en este orden se remontan ya algo atrás en el tiempo. Aunque fuera con el uso de ciertas expresiones no contundentes, la idea ya se en-

contraba incorporada a las previsiones del Pacto de Toledo: «sin perjuicio de mantener la edad ordinaria de jubilación en los 65 años, resultaría muy aconsejable, en términos financieros y sociales, facilitar la prolongación voluntaria de la vida activa de quienes libremente lo deseen». Sin que sea necesario proceder a un desmenuzamiento de las medidas ya actuadas, cabe indicar que los efectos materiales provocados al efecto hasta el presente han sido relativamente escasos en lo que refiere a la postergación de la edad de jubilación, a pesar de que quepa apreciar en los últimos años un sensible incremento en la tasa de ocupación de la población de edad más avanzada; en términos estadísticos lo que no se ha producido es una elevación significativa de la edad media efectiva de jubilación de nuestra población.

A tenor de ello, la reforma profundiza con medidas más incisivas, que como tales constituyan un incentivo más efectivo a la continuación en la vida activa por un mayor tiempo de la población madura. Sólo a título ilustrativo, apuntar cuáles son los contenidos básicos de los incentivos incorporados con la reciente reforma legislativa.

En primer lugar, habría que mencionar de nuevo el incremento verificado sobre el periodo de carencia exigido, en la medida en que para quienes no logren superar el nuevo superior umbral se les vendrá a forzar a permanecer algún tiempo más en el mercado de trabajo (art. 161.b LGSS).

En segundo lugar, como medida más novedosa, la relativa al incremento porcentual en 2 ó 3 puntos de la cuantía de la pensión por cada año de continuidad en la actividad profesional activa superados los 65 años. Ciertamente se trata de una medida que ya se contemplaba con anterioridad, si bien ahora se fomenta con mayor intensidad vía la eliminación del requisito de tener cotizados 35 años, pasándose exclusivamente al requisito general de los 15 años cotizados (art. 163.2 LGSS).

En tercer lugar, se profundiza en la línea de eliminar parcialmente la cotización a la Seguridad Social a partir igualmente del cumplimiento de los 65 años, sin que ello repercuta negativamente sobre la cuantía posterior de la pensión de jubilación a percibir (disp. dic. 20.ª Ley 40/2007).

En cuarto lugar, se reforma el régimen de jubilación parcial anticipada, en combinación con la celebración del contrato de relevo que también presenta ese efecto indirecto de incentivo a la prolongación de la edad de jubilación, al menos hasta la ordinaria de los 65 años. En esta materia se ha producido una evolución normativa de acordeón: en el pasado la tendencia lo era esencialmente ampliatoria, por la vía de la flexibilización de los requisitos en aras de fomentar estas formas de jubilación parcial a la vista de la situación delicada de excedentes de empleo en ciertas empresas y del escaso uso práctico de la modalidad del contrato de relevo; a parte de la reciente reforma se adopta por el contrario una concepción de mayor rigor a la vista de lo que se ha venido considerando como una extensión cuantitativamente desmesurada y poco razonable de la medida de la jubilación parcial (art. 166 LGSS). Como es fácil percibir, la incorporación de requisitos más estrictos en el acceso a esta fórmula de jubilación parcial acaba situándose igualmente en la línea de favorecer la postergación de la edad de jubilación, cuando menos hasta la edad ordinaria de los 65 años. Diferente, como es obvio, son las medidas de permisividad de la jubilación parcial a partir de esa edad, porque en cierto modo ahora sí que incitarían a la continuidad en el mercado de trabajo, aunque lo fuese en clave de parcialidad. Como de igual forma lo sería en esta línea la introducción de medidas que aliviasen la incompatibilidad de la pen-

sión plena de jubilación con ciertas formas de trabajo retribuido, fórmula que hasta el presente no se ha ensayado pero que con las cautelas razonables también podría ser explorada, sobre todo si lo que se desea lograr es el objetivo de incremento de la tasa de ocupación global de los trabajadores de edad avanzada.

Finalmente, por sorprendente que pueda parecer, suele también citarse como regla que propicia la prolongación de la edad de jubilación, la introducción de una regla tope en el adelantamiento de las jubilaciones anticipadas, de modo que a partir de ahora se establece que la aplicación de los correspondientes coeficientes reductores de la edad en ningún caso dará ocasión a que el interesado pueda acceder a la pensión de jubilación con una edad inferior a la de 52 años (art. 161 bis LGSS).

Naturalmente, las perspectivas de incidencia de estas medidas van a depender en gran medida de cuál sea la evolución del crecimiento económico en nuestro país y, con ella, las expectativas generales de evolución global de nuestro mercado de trabajo. En todo caso, de no producirse cambios negativos en la evolución del empleo, resulta previsible que estas nuevas medias posean un impacto más inmediato e intenso, al menos comparativamente con las puestas en práctica en el pasado.

Como elemento de contraste a todo lo anterior, nos enfrentamos también a una situación precedente fuertemente consolidada, conforme a la cual se había desplegado una amplia política de personal en el seno de las empresas, particularmente en las de medianas y grandes dimensiones, consistentes en propiciar una salida prematura de sus plantillas del personal de edad más avanzada. Como técnica de reducir los excedentes de personal de la forma menos traumática posible, incluso a veces con la mera finalidad de renovar generacionalmente la composición interna de las plantillas de las empresas, se incentivó ante todo la extinción de los contratos de trabajo de los empleados de edad más avanzada, buscando para ello fórmulas variadas de anticipación de la edad de jubilación. El propio poder público, acompañó la legislación a tales políticas empresariales, de forma que desde la propia norma se facilitó su desarrollo, por medio de regímenes ampliamente generosos para las medianas y grandes empresas de anticipación de la edad de jubilación. En la misma recomendación 10.^a del Pacto de Toledo, al mismo tiempo que recoge propuestas de incentivo a la prolongación voluntaria de la edad de jubilación, también propone expresamente mantener los sistemas de jubilación anticipada ligados a los contratos de relevo y de sustitución ya previstos en la legislación vigente.

Esa doble alma parece estar presente en las reformas más recientes de la legislación de Seguridad Social en materia de pensión de jubilación. De un lado, como acabamos de describir, favoreciendo sobre todo el retraso del abandono definitivo de la actividad profesional; pero al propio tiempo, dejando abierta la posibilidad del juego amplio de los sistemas precedentes de jubilación anticipada, incluso incorporando nuevas fórmulas de anticipación del reconocimiento de la pensión de jubilación. En esta materia la legislación de Seguridad Social resulta ciertamente compleja, por cuanto que contempla una amplia multiplicidad de supuestos, unida a una acumulación de requisitos variados para cada caso. En todo caso, como balance de conjunto, cabe afirmar que la reforma legislativa en ningún momento procede a introducir un régimen más restrictivo, que reduzca las posibilidades de acceder a la jubilación anticipadamente. Por el contrario, en su conjunto las novedades van en la dirección inversa de aligerar requisitos.

A pesar de todo ello, una lectura integrada del conjunto de las reformas permitiría una valoración no tan contradictoria ni esquizofrénica por parte de nuestro legislador.

En efecto, a mi juicio en la perspectiva general de tales cambios se aprecia una cierta jerarquización de las medidas, en el sentido de que unas se pretenden actúen con más intensidad que otras; que unas se conviertan en el objetivo primordial de la política de empleo y de protección social de los trabajadores, en tanto que las otras sean de carácter complementario o subsidiario respecto de la primera; que unas tengan un alcance de incidencias en el medio y largo plazo, en tanto que las otras queden circunscritas al corto plazo. En concreto, estimo que la finalidad fuerte de las reformas legislativas es la de conseguir una alteración de las edades de jubilación de los trabajadores, retrasando ésta en la medida en que nuestro mercado de trabajo lo vaya permitiendo; de este modo se persigue que este objetivo se deje sentir en el medio y en el largo plazo, aunque conscientes de que el impacto de la reforma legislativa no se puede lograr en el corto plazo, o bien al menos que no se puede lograr con intensidad de forma inmediata.

Es cierto que, puede resultar paradójico que algunas de las reformas más recientes en la materia procedan a ampliar las posibilidades de la jubilación anticipada, con lo cual se mostraría más evidente la doble tendencia contradictoria. Ahora bien, la lectura comparativa y contextual de todos los sistemas actualmente en juego muestra una diversa forma de afrontar legalmente unas y otras posibilidades, del amplio abanico ofrecido en estos momentos por nuestra normativa en materia de edad de jubilación. Para nosotros lo más elocuente es que las reglas relativas al fomento del retraso de la edad de jubilación se presentan de una notable sencillez en su confección jurídica; sencillez que explicita sobre todo una voluntad de universalización subjetiva y la ausencia de requisitos limitativos de los efectos que se van buscando. Frente a ello, las diversas variantes de jubilación anticipada están todas y cada una de ellas trufadas de requisitos de variado tenor, restrictivos en cuanto a los sujetos y circunstancias que pueden dar lugar al reconocimiento de la pensión pública; al mismo tiempo, en su regulación de la cuantía de la pensión a percibir se mantienen reglas incisivas en orden a desincentivar que el trabajador se acoja a las mismas y, por tanto, a incentivar por vía indirecta cuando menos la jubilación a la edad ordinaria de los 65 años. El mensaje remitido a la población destinataria de tales reformas por parte de los poderes públicos y de los propios interlocutores sociales es claro al efecto y, en modo alguno, puede decirse que induzca a confusión.

6. EL LENTO PROCESO DE SUPERACIÓN DE LA PLURALIDAD DE RÉGIMENES ESPECIALES

Uno de los objetivos más complejos de lograr, fijados a través del Pacto de Toledo, se cifraba en la pretensión de progresiva eliminación de regímenes especiales, hasta lograr el resultado final de conformación de dos grandes regímenes de Seguridad Social. Conforme a su recomendación 6.^a, «la Ponencia recomienda que se continúe en este proceso reduciendo de manera gradual el número de los regímenes actualmente existentes y logrando la plena homogeneización del sistema público de pensiones, de manera que a medio o largo plazo todos los trabajadores y empleados queden encuadrados o bien en el régimen de tra-

bajadores por cuenta ajena o bien en el de trabajadores por cuenta propia, contemplando, no obstante, las peculiaridades específicas y objetivas de los colectivos encuadrados en los sectores marítimo-pesquero y de la minería del carbón, así como de los trabajadores eventuales del campo». Por su parte, la recomendación 4.^a abogaba respecto a la financiación de los regímenes especiales proceder a «modificar en lo posible la situación actual, bajo el criterio de que, a igualdad de acción protectora, debe haber también semejante aportación contributiva». La renovación del Pacto de 2003 fue más explícita, indicado que se «considera oportuno agilizar en mayor medida la labor iniciada a los efectos de establecer una protección social equiparable entre los diferentes regímenes».

Se trata, sin lugar a dudas, de la medida más tardíamente acometida en el conjunto de las reformas legislativas de nuestro sistema de Seguridad Social y, por las mismas causas, el objetivo que requerirá de un plazo más prolongado de tiempo para su plena implantación. Hasta hace bien poco casi nada se había hecho al respecto, siendo sólo a lo largo de la presente legislatura cuando se comienzan a impulsar medidas de convergencia en este sentido.

Ha de tenerse en cuenta que lo que se presenta formalmente como una simple medida de reorganización en la estructura de la Seguridad Social, materialmente comporta cambios de mayor envergadura que llegan a afectar al conjunto de los elementos institucionales regulados por cada uno de los correspondientes Regímenes Especiales. Desde luego un proceso de unificación de regímenes afecta de manera inmediata a su gestión, de modo que la simplifica al tiempo que provoca efectos inmediatos de reducción de costes en la propia gestión tanto recaudatoria como de tramitación del reconocimiento de las prestaciones. Sin embargo, el alcance va más allá de lo meramente procedimental, afectando a la intensidad de la acción protectora y al nivel de ingresos en función del régimen de cotizaciones. Precisamente lo que está en el trasfondo de la diferenciación entre cierto tipo de regímenes no es otra cosa que el diferencial de la cuantía media de las prestaciones económicas en cada una de ellas, particularmente en el diferencial de las pensiones, a su vez determinado por unas carreras profesionales con niveles medios de cotizaciones igualmente diferenciados. Así, con datos referidos al conjunto del año 2007 y en relación con la cuantía de las pensiones medias mensuales en el nivel contributivo, para los integrados en el Régimen General se situaba 807,66 euros, en tanto que en el otro extremo en el Régimen Especial de Empleados del Hogar se cifraba en los 424,82 euros, en los asalariados del Régimen Agrario en 456,28 euros, en los autónomos del Régimen Agrario en 438,15 euros y en el Régimen de Autónomos en 496,07 euros. Naturalmente, las comparaciones de este tipo poseen un mero valor indiciario bruto de grandes cifras, que siempre requeriría de las correspondientes matizaciones derivadas de la diversidad de niveles profesionales de cada Régimen a comparar, dato éste último que resulta particularmente relevante en la comparación entre el Régimen General y el de Empleados del Hogar.

Por ello, el proceso de integración entre regímenes, requiere necesariamente también un paralelo proceso de convergencia en lo sustantivo; proceso de convergencia que en muchas ocasiones no puede efectuarse de modo simultáneo y brusco, pues requiere de fases precedentes de aproximación y además de forma paulatina por la significación económica que ello presenta, tanto en términos de ingresos como de gastos.

Pueden citarse algunas medidas abordadas con anterioridad, aunque fueran de alcance relativo. Dejando al margen una multiplicidad de pequeños colectivos que se integran por

vía de extinción de Mutualidades previas o de directa incorporación al Régimen correspondiente, cabría aludir sobre todo a la integración dentro del Régimen General de la Seguridad Social de los funcionarios de las Administraciones locales (Ley 39/1992, de 29 de diciembre, BOE 30 de diciembre, disp. trans. 3.^a y Ley 31/1991, de 30 de diciembre, BOE 31 de diciembre, disp. trans. 3.^a), así como con anterioridad de los regímenes especiales de trabajadores ferroviarios, artistas, toreros, representantes de comercio y futbolistas y, en paralelo, a los escritores de libros en el Régimen Especial de trabajadores autónomos (Ley 26/1985, de 31 de julio, BOE 1 de agosto, disp. adic. 2.^a; Real Decreto 2621/1986, de 24 de diciembre, BOE 30 de diciembre). Un alcance cuantitativo mayor, sin llegar a comportar en sí mismo cambio en la normativa de estructuración del sistema, se ha venido produciendo a resultas de las transferencias de competencias de funciones y servicios a las Comunidades Autónomas, de las que ha derivado un alto crecimiento del número de empleados públicos al servicios de estas Administraciones y, con ello, de los funcionarios incorporados al Régimen General de la Seguridad Social.

De este modo, a partir de los inicios de la década de los años noventa, tras una declaración abstracta de integración de regímenes, el centro de atención se situaba prácticamente en dos frentes, a tenor de las dimensiones cuantitativas de los mismos. De un lado, el Régimen Especial Agrario que a finales de 2007 afiliaba a un total de 974.000 trabajadores, de los cuales 728.500 por su condición de asalariados se proyectaría su integración en el Régimen General, junto a 245.000 que por su condición de trabajadores por cuenta propia se integran en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos. De otro lado, el régimen especial de empleados al servicio del hogar familiar, que en sus dos modalidades de cotización a tiempo completo y parcial alcanzan un total de 269.2000 afiliados. El resto de los regímenes especiales internos al sistema tiene una significación casi marginal en este debate en torno a la posible integración, tanto por las dimensiones tan reducidas de los mismos en razón del número de afiliados (66.600 el de trabajadores del mar y 8.200 el de la minería del carbón), como por el hecho de que el diferencial de la pensión no es significativa en el caso de los trabajadores del mar y mucho más elevada y favorable para los de la minería del carbón.

Aparte queda por su importancia el grupo todavía bastante numeroso de funcionarios públicos que se mantienen integrados dentro del sistema de clases pasivas de sus respectivas Mutualidades que, más allá de las meras declaraciones formales, sigue funcionando como fórmula externa al sistema de Seguridad Social: MUFACE, MUGEJU e ISFAS, cuyo número total en la actualidad puede superar el de un millón de afiliados. Sólo el número de titulares de MUFACE ascendió a finales de 2006 a más de 860.000 funcionarios. Las diferencias existentes entre funcionarios integrados en el Régimen General y en las Mutualidades cada vez se advierte como herencia del pasado y escasamente justificable, por lo que tarde o temprano también será necesario acometer medidas de integración del conjunto de los empleados públicos.

En tiempos más recientes las medidas hasta ahora se habían concentrado sobre todo en lo que llamaríamos un proceso de convergencia de costes, posibilitando la aproximación de regímenes en las cotizaciones y por ende en la acción protectora. Sobre todo, las medidas lo han sido en clave de incremento de las cotizaciones de los regímenes especiales que se proyectaban incorporar al Régimen General de la Seguridad Social. El proceso,

sin embargo, ha sido bastante lento, con lo cual aún no se lograba provocar el efecto derivado esperable de materializar la integración concreta en dicho Régimen. En lo que se refiere a la acción protectora el avance más relevante se ha producido en las reformas de aproximación de las prestaciones por desempleo de los trabajadores agrarios al Régimen General (Real Decreto 864/2006, de 14 de julio, BOE 15 de julio).

Probablemente la actuación más incisiva que se puede producir en el inmediato futuro lo sea precisamente en la definitiva integración de los asalariados del sector agrario dentro del Régimen General de la Seguridad Social, naturalmente sin perjuicio de que ello se verifique por una vía de progresividad a través de un razonable período transitorio y del diseño de peculiaridades específicas para los trabajadores eventuales del campo, tal como anunciaba desde sus inicios el propio Pacto de Toledo.

En el Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social de 13 de julio de 2006 se avanzó bastante en la concreción del proceso de integración en el régimen general de los asalariados agrarios, indicando incluso que la misma se debería producir antes del 1 de enero de 2009. A estas alturas se puede aventurar que difícilmente a dicha fecha se logrará tal objetivo, a la vista de que ello no se ha materializado a lo largo de la legislatura objeto de valoración y tomando en consideración la habitual lentitud en la plasmación de los proyectos en los arranques de nuevas legislaturas. En todo caso, ello puede ser indicativo de que las posibilidades de materialización de esta integración ya no se encuentran tan lejanas. La complejidad del proceso de integración es evidente, bastando para percibirlo que el propio Acuerdo alcanzado con los interlocutores sociales establece un período transitorio de entre 15 y 20 años, al tiempo que prevé la articulación de un sistema especial que no garantiza la efectiva equiparación de las prestaciones con los asalariados de la industria y los servicios.

Donde sí que se ha producido el primer resultado de envergadura en este proceso de integración ha sido en la incorporación de los trabajadores agrarios por cuenta propia al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (Ley 18/2007, de 4 de julio). Conforme a la misma se procede a integrar en el RETA al conjunto de los autónomos agrarios a partir del 1 de enero de 2008, al propio tiempo que se procede a establecer un Sistema Especial dentro del mismo para estos trabajadores. El resultado no es meramente formal o de gestión administrativa, sino que en su potencialidad lleva implícito un resultado de mejora de la acción protectora de los beneficiados. A pesar de fijarse una fecha decisiva con efectos integrativos a inicios del presente año, el proceso será lento, a la vista de la disposición transitoria que contempla excepciones para personas que se encuentren encuadrados en el Régimen Especial Agrario con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de incorporación. Por su parte el Sistema especial no incluye a la totalidad de los autónomos agrarios, sino que está concebido tan sólo para los titulares de pequeñas explotaciones agrarias; procediéndose a incorporar al conjunto de la unidad familiar, por tanto igualmente al cónyuge y familiares próximos que participan directa y personalmente en las actividades propias de dicha explotación. Las especialidades se concentran en un módulo propio de cotización, eso sí con el efecto derivado sobre la cuantía de las prestaciones de la acción protectora, por cuanto que en esta materia se mantiene un estricto principio de contributividad. Como ya hemos indicado antes, el número de afiliados como autónomos al citado Régimen agrario a finales de 2007, que pasarían a integrarse en el RETA, se elevaba a la cifra total de 245.500 trabajadores.

Finalmente, hemos de advertir que las previsiones del Pacto de Toledo dirigidas a desembocar en dos grandes regímenes, debe acompañarse también de procesos de aproximación en la acción protectora de ambos. Del mismo modo que la prevista desaparición de los regímenes especiales se convierte en un presupuesto para el objetivo implícito de equiparación de la acción protectora de la Seguridad Social a favor de los integrados en los regímenes que van a subsistir, igualmente se proyecta que se vaya produciendo una cierta convergencia en la acción protectora entre autónomos y asalariados, más allá del asegurado mantenimiento en el tiempo de los dos regímenes correspondientes. Las diferencias cualitativas entre quien ejecuta su actividad como asalariado y quien lo realiza como autónomo son lo suficientemente importantes como para justificar la conformación de dos regímenes de Seguridad Social. El simple dato de que el autónomo es el único sujeto que soporta la aportación económica de su cotización a la Seguridad Social, en tanto que en el Régimen General la aportación del empleador es decisiva para el asalariado, constituye un rasgo diferencial que apunta a la pervivencia de una estructuración diferenciada de unos y otros dentro del sistema público de Seguridad Social. Ello es lógico que tenga su repercusión sobre la gestión del sistema e incluso sobre la acción protectora del mismo.

Ahora bien, las diferencias no deben ir más allá de lo razonable y justificado por estos elementos internos al propio funcionamiento del sistema de Seguridad Social y a la lógica de la actividad profesional autónoma o asalariada desarrollada en cada caso. Dicho de otro modo, más allá de ello hasta el presente todavía han influido otros factores menos justificables, derivados de herencias del pasado o de factores externos, que progresivamente es oportuno que vayan perdiendo peso cuando no desapareciendo.

Por ello, es razonable esperar que la convergencia se verifique también entre quienes se integran en el Régimen General y quienes lo hacen en el Régimen de Autónomos. Mucho de ello se ha avanzado a través del Estatuto del Trabajo Autónomo, aunque lo sea en clave de compromiso político o de programación general pendiente de implementación en el futuro. Las novedades más significativas a estos efectos se sitúan en un acentuarse la obligatoriedad en la cobertura de determinadas prestaciones, lo que como efecto derivado añade elementos de solidaridad al sistema; destaca la conversión en obligatoria de la incapacidad temporal por contingencias comunes, que hasta ahora era optativa para quienes se encontraban dentro del ámbito de este Régimen Especial; de igual forma se prevé como obligatoria la incapacidad temporal por contingencias profesionales para los económicamente dependientes, así como para el resto de los autónomos que presenten un mayor riesgo de siniestralidad laboral. Como elemento de convergencia con el Régimen General puede destacarse igualmente para los trabajadores autónomos económicamente dependientes la inclusión dentro del concepto de accidente de trabajo el correspondiente al llamado accidente *in itinere*. Asimismo en esa línea también se mandata al Gobierno para que proponga al Parlamento la regulación de un sistema específico de protección por cese de actividad de los autónomos, garantizando los principios de contributividad, solidaridad, sostenibilidad financiera y responda a las preferencias y necesidades de los propios autónomos.

Merece la pena resaltar a estos efectos que el Estatuto procede no sólo a incorporar la figura del autónomo económicamente dependiente desde la perspectiva de su régimen profesional, sino que igualmente comienza a hacerlo también en su vertiente de Seguridad Social. De este modo, se atisban especialidades para estos trabajadores, con una mayor aproxi-

mación de tratamiento a los trabajadores asalariados del Régimen General. Aunque como puede comprobarse las diferencias dentro del RETA hoy en día son ciertamente reducidas, no es descartable que abierta la espita de la especialidad en el futuro vaya ahondándose en esta línea. De acentuarse ello en el futuro podría desembocar, más allá de los calificativos formales, en la conformación de un Sistema especial dentro del RETA para los autónomos económicamente dependientes. A nuestro juicio, las medidas de especialidades incorporadas hasta el presente son razonables y responden a la lógica de la especialidad de los autónomos económicamente dependientes; probablemente se podría extender también a la consideración como obligatoria para ellos en todo caso de la prestación económica por cese de actividad. Ir más allá de ello, requeriría de una valoración una por una de las posibles adiciones que se propongan.

En todo caso, el diferencial más llamativo entre el Régimen General y el Régimen de Autónomos se sigue situando en la cuantía de las cotizaciones sociales, a resultas del hecho de que el grueso de los autónomos optan por cotizar por la base mínima legalmente posible. Ello, naturalmente determina un muy importante diferencial en la acción protectora de unos y otros, en los términos que ya advertimos al comparar las pensiones medias de uno y otro régimen de Seguridad Social. Probablemente la convergencia sólo será real y efectiva en la medida en que haya una decisión política de calado, en orden a contemplar un progresivo acercamiento de las cuantías de unas y otras cotizaciones; recuérdese al efecto la recomendación 4.^a del Pacto de Toledo sobre este objetivo de acercamiento y, sobre todo, lo avanzado en su renovación de 2003.

Las notables diferencias de cotizaciones entre unos y otros no sólo inciden sobre la acción protectora, sino probablemente también en la estructuración de nuestro mercado de trabajo, por lo que refiere a la dualidad entre trabajo asalariado y trabajo autónomo. Existen indicios suficientes para pensar que un cierto progresivo acercamiento en estas cuantías sería igualmente positivo desde esta otra perspectiva, en la medida en que reduciría los diferenciales de costes entre trabajo autónomo y trabajo asalariado; y, con ello, se desincentivaría el uso indebido en ciertos casos de formas de trabajo autónomo exclusivamente determinados por estas razones de costes diferenciales, reduciendo con seguridad los usos fraudulentos de la contratación por cuenta propia en detrimento de la contratación estrictamente laboral.