



ASPECTOS ORGANIZATIVOS DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

M.^a LUISA DE LA FLOR FERNÁNDEZ

Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Cádiz

EXTRACTO

El reto financiero que puede plantear la nueva estructura demográfica a los sistemas de pensiones de los países europeos exige la adopción de estrategias de ámbito comunitario que facilite a los Estados miembros la introducción de reformas en los regímenes públicos de Seguridad social. De este modo, se diseñan unas líneas u objetivos comunes que, de acuerdo con el Método Abierto de Coordinación, deben inspirar los procesos de reformas iniciados en cada uno de los Estados, al tiempo que legitiman la actuación de éstos.

España, como otros países de la Unión Europea, partiendo del sistema de reparto y sobre la base del consenso político y social, ha ido introduciendo desde mediados de la década de los noventa reformas constantes en la regulación del sistema de pensiones, cuyo objetivo se orienta esencialmente a la consecución del equilibrio financiero y a la garantía del mantenimiento del sistema frente a los riesgos que amenazan su solvencia. De esta forma este proceso de reformas no supone la introducción de cambios radicales sino que, bajo los principios de «contributividad, equidad, y solidaridad», trata de ir adaptando de forma paulatina y dinámica el sistema a las circunstancias económicas y a las nuevas necesidades sociales.

Junto a ello, otro de los temas abordados por el legislador está conectado con la estructura del nivel contributivo, cuya fragmentación produce diferencias de tratamiento entre los sujetos protegidos. El objetivo es consolidar dos grandes regímenes, uno para trabajadores asalariados y otro para trabajadores autónomos. Sin embargo, pese a las mejoras conseguidas en la homogeneización de la acción protectora, desapareciendo muchas desigualdades existentes, ha de ponerse de relieve que los avances en el proceso de integración y simplificación de los diversos regímenes especiales no ha tenido el mismo alcance e intensidad.

ÍNDICE

1. EL ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN EUROPEA: LA ESTRATEGIA EUROPEA EN EL ÁMBITO DE LAS PENSIONES
2. EL PROCESO DE REFORMA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOL
3. ASPECTOS FINANCIEROS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL
 - 3.1. Separación y clarificación de las fuentes de financiación
 - 3.2. Refuerzo de la contributividad, proporcionalidad y equidad
4. LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL: LA HOMOGENEIZACIÓN DE LA ACCIÓN PROTECTORA Y LA CONVERGENCIA DE RÉGIMENES ESPECIALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

1. EL ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN EUROPEA: LA ESTRATEGIA EUROPEA EN EL ÁMBITO DE LAS PENSIONES

Una de las cuestiones que más preocupan en el ámbito de los sistemas de Seguridad Social de los países europeos es la relativa al progresivo envejecimiento de su población experimentado en la segunda mitad del pasado siglo ¹. La nueva estructura demográfica, consecuencia de la llegada a la edad de jubilación de la generación del *baby boom*, (generaciones nacidas tras la II guerra mundial) el aumento de la esperanza de vida y las reducidas tasas de fertilidad, en la actualidad por debajo del índice necesario para mantener una población constante ², plantea un importante reto financiero a los sistemas de pensiones de los países europeos, dado que el coeficiente de dependencia de la tercera edad aumentará considerablemente. Según las proyecciones demográficas a largo plazo de Eurostat, el número de personas en edad laboral por pensionista se reducirá a la mitad en el 2050, pasando de 3,5 a 1,8 en la UE ³, lo cual supone un aumento del 3,4 puntos porcentuales del PIB del gasto público en pensiones relacionadas con el envejecimiento, y un 4,4 puntos del gasto en concepto de sanidad y cuidados de larga duración ⁴, cifras que pueden aumentar hasta en 10 puntos porcentuales en algunos Estados miembros de la UE.

¹ Vid. «La dependencia de los mayores en España. Una estimación de los costes de un seguro público de dependencia» en <http://www.icea.es/bienvenida.htm>, tabla núm. 2 pág. 6. Se observa un sensible aumento de la población mayor de 64 años, y lo mismo ocurre con la población de más de 80 años.

² Que según el Proyecto de Informe conjunto de la Comisión y del Consejo sobre «la adecuación y la viabilidad de las pensiones», Bruselas 3 de marzo de 2003, 6527/2/3, está por debajo del índice necesario para mantener una población constante.

³ Comunicación de la Comisión «Evolución futura de la protección social desde una perspectiva a largo plazo: pensiones seguras y viables» COM 2000/622 final pág. 6

⁴ Vid. el Documento del Comité de Política Económica y la Comisión Europea núm. 1/2006 «The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member Status on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050)» http://europa.eu.int/comm/economy_finance/index_en.htm

Para afrontar las dificultades financieras que puede plantear el envejecimiento demográfico a los sistemas de pensiones europeos y las consecuencia que ello puede plantear en el desarrollo de la política económica y de empleo de la UE dada su interconexión⁵, se hace necesaria la adopción de estrategias globales de ámbito comunitario. Así se ha diseñado en los últimos años un marco institucional que promueve la coordinación y el seguimiento de las políticas relativas a la seguridad social, utilizando para ello lo que se ha venido a denominar el Método Abierto de Coordinación (MAC). Se considera que una reflexión colectiva que aborde los sistemas de protección social en el ámbito de la UE puede facilitar el camino a los Estados miembros para introducir las reformas necesarias en los regímenes públicos de Seguridad Social.

El punto de arranque de este proceso de coordinación y cooperación puede situarse en el Tratado de Ámsterdam en el que se establece que la Comunidad apoyará y completará la acción de los Estados miembros en distintos ámbitos entre los que se encuentran la Seguridad Social y la Protección Social de los trabajadores, la lucha contra la exclusión social y la modernización de los sistemas de protección social⁶. No obstante, la elaboración y aplicación del método de coordinación tiene su origen en el Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000, en cuyas conclusiones se entendía que para la consecución de los nuevos objetivos socioeconómicos, se requería de la coordinación y la colaboración entre los Estados miembros en los ámbitos de pensiones e inclusión social⁷. Posteriormente, el Consejo de Gotemburgo de junio de 2001 subrayó la necesidad de adoptar un planteamiento global que garantice la viabilidad a largo plazo de los sistemas de pensiones a través del método abierto de coordinación⁸.

⁵ Así la Comunicación «Apoyo a las estrategias nacionales para garantizar pensiones seguras y viables mediante un planteamiento integrado» op., cit., señala que «la presente comunicación responde a la necesidad de adoptar estrategias claras e integradas para afrontar el problema que plantea el envejecimiento demográfico a los sistemas de pensiones».

⁶ Actual artículo 137 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. Posteriormente el Tratado de Niza, mediante un nuevo artículo —144 del TCE—, introduce en el Tratado el Comité de Protección Social, con el objetivo de fomentar la cooperación en materia de protección social entre los Estados miembros y con la Comisión.

⁷ No obstante ya en 1999 la Comisión presenta la Comunicación «Una estrategia concertada para modernizar la protección social» COM 99/437 de 14 de julio final en la que se refleja la necesidad de europeizar la protección social.

⁸ Gotemburgo 15 y 16 de junio de 2001 en el que se señala que el Consejo, de acuerdo con el método abierto de coordinación, debería elaborar un informe provisional para el Consejo de Laeken en el que se definan los objetivos y el método de trabajo en el ámbito de las pensiones y elaborar un informe inicial sobre las orientaciones en el ámbito de la asistencia sanitaria y de la atención a los ancianos.

El citado método, como ha señalado la Comisión, sin alterar las competencias estatales en la materia, persigue en el ámbito de la protección social «la creación de un marco integrado de intercambio de información sobre las estrategias nacionales, para garantizar la existencia de pensiones adecuadas y viables a largo plazo»⁹. El MAC supone la definición de los objetivos que deben ser trasladados a las políticas nacionales a través de planes nacionales de acción para la inclusión e informes de estrategia nacional para pensiones, realizándose, en una segunda fase, una evaluación periódica de las estrategias nacionales adoptada en los citados planes e informes, todo ello dentro del marco de un proceso de aprendizaje, sobre la base de indicadores acordados y definidos conjuntamente. Son los Estados los competentes para realizar el plan o diseño de las reformas de acuerdo con el modelo de Seguridad Social, teniendo en cuenta sus características particulares que configuran cada uno de los sistemas protectores establecidos, y su evolución así como los condicionantes que impone el entorno económico en el que los modelos de protección social se desenvuelven.

Un importante estímulo a ese proceso de comunitarización de la política de Protección Social se produce en 2005 en el que se plantea la revisión de la Estrategia Europea de Lisboa señalándose que dentro del contexto del MAC, el proceso debe ir más allá de la identificación de los principios generales para centrarse en la eficacia de las políticas, vinculando el proceso de coordinación en los ámbitos de protección social y la inclusión social y las políticas para el empleo y el crecimiento¹⁰. Así con el fin de que éste sea «un proceso más fuerte y más visible, mejor integrado con la estrategia de Lisboa y con más espacio para el aprendizaje, el intercambio y la difusión de políticas que los participantes valoren»¹¹ se propone a partir de 2006 la racionalización y la simplificación de de los mecanismos de coordinación

Las líneas estratégicas u objetivos comunes propuestos por la Comisión, que de acuerdo con el MAC deben inspirar e integrar los planes de reformas de los sistemas de pensiones de los Estados miembros, son los siguientes: garantizar pensiones adecuadas de jubilación para todos, conseguir la viabilidad financiera de los sistemas públicos y privados, especialmente fomentando una vida laboral más larga y el envejecimiento activo asegurando la proporcionalidad entre aportación y prestación, y por último,

⁹ Comunicación de la Comisión «Apoyo a las estrategias nacionales para garantizar pensiones seguras y viables mediante un planteamiento integrado» COM 2001/362 final de 3 de julio de 2001.

¹⁰ Consejo Europeo de 22 y 23 de marzo de 2005.

¹¹ Comunicación de la Comisión al Consejo, «Trabajar juntos, trabajar mejor: Un nuevo marco para la coordinación abierta de las políticas de protección social y de inclusión social» COM 2005/706 final de 22 de diciembre de 2005.



velar por que los planes de pensiones sean transparentes y se adapten a las nuevas necesidades ¹². Para ello, se está actuando en tres frentes: reducir la deuda pública, reformar las pensiones y aumentar el empleo a través de políticas que incentiven el aumento de la edad efectiva de jubilación ¹³ y limiten el abandono prematuro del mercado laboral ¹⁴.

2. EL PROCESO DE REFORMA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOL

En España como en otros países europeos se inició a mediados de la década de los noventa, un proceso de reformas del sistema de Seguridad Social. Así a partir del denominado Pacto de Toledo, documento que lleva por título «Informe de la Ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse», se viene produciendo cambios constantes en la regulación de nuestro Sistema Público de Protección Social con el objetivo de ir adaptando el sistema a las circunstancias económicas y a las nuevas necesidades sociales.

Los caracteres más significativos de este proceso de reformas han sido puestos de relieve por la doctrina y en síntesis son los siguientes. En primer lugar, se trata de reformas que han alcanzado un alto consenso político y social que se manifiesta en las negociaciones tanto con los partidos políticos como con los interlocutores sociales lo cual garantiza que su aplicación resulte pacífica. Además hay que subrayar que a diferencia de otras modificaciones legislativas del sistema en las que en muchas ocasiones se trataba de paliar los efectos inmediatos de una crisis económica, el presente proceso de reformas ha coincidido en el tiempo con un periodo de expansión económica que unido al aumento de las tasas de empleo, fruto de los efectos positivos de las políticas de fomento del empleo ¹⁵, han coadyuvado a que la población en general tengan por un lado, una conciencia clara de la necesidad de las reformas emprendidas y por otro perciban nuestro sistema Se-

¹² Comunicación de la Comisión «Trabajar juntos, trabajar mejor: Un nuevo marco para la coordinación abierta de las políticas de protección social y de inclusión en la Unión Europea» op., cit.

¹³ En este sentido el Consejo Europeo de Barcelona de 2002 concluyó que «para 2010 deberá intentar elevarse progresivamente en torno a cinco años la edad media efectiva a las que las personas cesan de trabajar en la UE.

¹⁴ «Informe conjunto sobre protección social e inclusión social» 7294/06, Bruselas 13 de marzo de 2006 SOC 126

¹⁵ «Informe de Estrategia Nacional de España en relación con el futuro del sistema de pensiones», dirigido al Comité de Protección Social de la UE, de 12 de septiembre de 2002.

guridad Social, como un sistema que goza de cierta solidez con pensiones adecuadas y que se encuentra afianzado para el futuro a corto y a medio plazo.

En segundo lugar, este proceso de reforma iniciado con el Pacto de Toledo tiene un marcado carácter dinámico que garantiza su continuidad en el tiempo, estableciéndose en el propio Pacto un compromiso de actualización del mismo cada cinco años a través de la creación en el Congreso de los Diputados de una Ponencia que estudiará el presente y el futuro del sistema realizando un seguimiento y una evaluación periódica del mismo.

En tercer lugar, se trata de un proceso que nacido desde la reflexión y estudio previo de la situación del sistema, contiene un amplio abanico de medidas interrelacionadas que afectan a la totalidad del sistema, definiéndose de forma clara los principios inspiradores, los objetivos y la metodología a medio y largo plazo ¹⁶.

Finalmente, se trata de un Pacto que ha convertido a nuestro sistema público de Seguridad Social en una materia de Estado que garantiza su no utilización con fines demagógicos o electoralistas ¹⁷.

Dado que el «Pacto de Toledo» y los acuerdos posteriores han sido objeto de una ponencia, me propongo analizar solo algunas de las recomendaciones que han abordado y cristalizado en medidas orientadas a la consecución del equilibrio financiero y la garantía del mantenimiento económico del sistema frente a los riesgos que amenazaban su solvencia, tema que ha constituido la preocupación esencial de todo el proceso de reformas y que parece va a seguir guiando las modificaciones que se produzcan en el futuro. Por tanto, no se hará referencia a las reformas del régimen jurídico de las prestaciones por muerte y supervivencia, a la prestación de maternidad, a la introducción de la prestación de riesgo durante el embarazo etc., que responden a otros objetivos. En segundo lugar, se analizará la estructura básica del sistema español haciendo especial hincapié en la homogeneización de la acción protectora y reducción de manera gradual del número de regímenes especiales.

3. ASPECTOS FINANCIEROS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

Los cambios demográficos, el empleo, y el ritmo de crecimiento de la producción, entre otros, son factores que inciden directamente sobre los me-

¹⁶ ALARCÓN CARACUEL, M.R., y GÓNZALEZ ORTEGA, S. «Los principios de organización de las pensiones públicas» en AA.VV *Pensiones Sociales. Problemas y alternativas*. MTAS, Madrid, 199 pág. 134.

¹⁷ CRUZ VILLALÓN, J., «Un constante goteo de reformas en materia de Seguridad Social» *TL* núm. 66 pág. 11.

canismos financieros de los sistemas de Seguridad Social, por ello cuando aquellos factores se vuelven adversos, esto es, situaciones de crisis económica unida a un envejecimiento demográfico, deviene ineludible el replanteamiento de estas cuestiones. Por ello el interés del legislador de esta primera fase de reformas se centró en la mejora la viabilidad financiera del sistema de Seguridad Social con el objetivo de consolidarlo a corto, medio y largo plazo, dando además respuesta a las continuas críticas vertidas desde distintos sectores acerca de la evolución futura del sistema. Hay que recordar que tanto en el ámbito internacional como nacional de finales de los ochenta y a lo largo de la década de los noventa importantes entidades financieras cuestionaban de forma insistente, no sólo la viabilidad económica del sistema, sino la propia pervivencia de los sistemas públicos de Seguridad Social basados en las técnicas de reparto, preconizando la necesidad de reformas estructurarles que tuvieran como eje planteamientos basados en factores económicos¹⁸. Es importante señalar que el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional defendían planteamientos privatizadores de la Seguridad Social bajo el régimen financiero de Capitalización Plena Individual¹⁹, si bien recientemente estas posiciones han sido matizadas tras comprobar su fracaso, dado que la cobertura de la seguridad social y de las pensiones privadas continúa siendo «persistentemente baja y los costos de las reformas, en muchos casos, han sido más altos de lo previsto» y «la vejez sigue siendo una amenaza para los ciudadanos de la región»²⁰.

Frente a las tesis privatizadoras, el proceso de reforma iniciado por el mencionado Pacto no cuestiona el actual sistema de reparto y por tanto no introduce reformas radicales o estructurales, sino que partiendo del mismo, esto es de la aceptación del vigente sistema de Seguridad Social introduce una serie de medidas correctoras. En este sentido, según la Comisión que elaboró el informe, en ningún caso el debate acerca de la Seguridad Social «ha representado la adopción de soluciones que implicaran un desmantelamiento de los sistemas protectores o una variación sustancial en sus características básicas, sino que, al contrario, se ha basado siempre en medidas dirigidas a facilitar su consolidación y viabilidad y reforzar sus garantías de cara al futuro, respetando, en todo caso, el modelo preexistente». Se trata de consolidar, mantener y fortalecer el actual régimen público de Seguridad

¹⁸ Sobre el contexto político y social del momento en España *vid.* APARICIO TOVAR, J., «La evolución regresiva de la Seguridad Social en el período 1996-2002: hacia el seguro y el asistencialismo» *Revista de Derecho Social* núm. 19, 2002, pág. 39.

¹⁹ Banco Mundial *envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*. Washington, Oxford University, 1994

²⁰ Banco Mundial *Soporte del ingreso en la vejez en el siglo XXI. Una perspectiva Internacional de los sistemas de pensiones y de sus reformas*, Julio 2005

Social, sin que por ello se renuncie a introducir algún elemento característico del sistema de capitalización ²¹.

De acuerdo con los principios inspiradores, «contributividad, equidad, y la solidaridad» las reformas no introducen cambios radicales sino que las medidas propuestas tratan de un lado, llevar a cabo la separación de las fuentes de financiación, y por otro racionalizar las prestaciones contributivas a través de una mayor grado de correspondencia entre cotización e importe de la prestación.

3.1. Separación y clarificación de las fuentes de financiación

La separación de las prestaciones en función de la fuente de financiación no es una cuestión novedosa y exclusiva de este proceso de reformas sino que supone la continuación de las medidas presupuestarias contenidas en de la Ley 37/1988 de 28 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1989, en la que se clarificaba el destino de las aportaciones del Estado, de forma que las prestaciones contributivas se financian predominantemente, aunque no exclusivamente, a través de las cotizaciones, mientras que las prestaciones y servicios de carácter no contributivo debían progresivamente financiarse con cargo las transferencias del Estado a la Seguridad Social ²². Ahondando en el citado proceso de clarificación de las fuentes de financiación, la nueva redacción del artículo 86.2 de la LGSS culmina el diseño financiero de la Seguridad social separando las prestaciones contributivas y no contributivas. Las de naturaleza no contributiva, esto es, asistencia sanitaria (salvo las derivadas de contingencias profesionales), prestaciones no contributivas de invalidez y jubilación, prestaciones familiares y complemento a mínimos se financian con cargo a los presupuestos generales del Estado ²³, mientras que el resto de las prestaciones económicas de las Seguridad Social, esto es, aquellas de carácter profesional, los gastos de-

²¹ BARRADA RODRÍGUEZ, A. y GONZALO GONZÁLEZ, B.: *La Financiación de la Protección Social en España*, cit., pág. 151.

²² Vid. JIMÉNEZ FERNÁNDEZ, A., «La financiación de la protección social» pág. 526 y VICENTE MERINO, A., «La reforma financiera del sistema de Seguridad Social en 1989 y su afectación al sistema de pensiones» pág. 488 y ss., en AAVV *La financiación de la protección social. La reforma financiera del sistema español de Seguridad Social en 1989*, edit. MTASS, Madrid, 1991.

²³ Si bien, de acuerdo con la Disp. Transitoria Decimocuarta de la LGSS lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 86 «se llevará a cabo de modo paulatino, en un plazo que no superará los 12 años, contados a partir de 1 de enero de 2002. Actualmente la financiación de los complementos a mínimos de las pensiones contributivas se está llevando a cabo a través de las aportaciones del Estado y al mismo tiempo, con cargo a los recursos generales del sistema de Seguridad Social que supone el 72% de su volumen total.

rivados de su gestión y funcionamiento de los servicios de encuadramiento y gestión económico-patrimonial, se financian a través de las cotizaciones sociales aportadas por trabajadores y empresarios, además de otros ingresos, y excepcionalmente «por las aportaciones del Estado que se acuerden para atenciones específicas».

Se produce, pues, una adscripción de las fuentes de financiación a uno de los bloques que integra el sistema, sin que se permitan trasvases entre ambos. Las cotizaciones sociales se destinan exclusivamente a la cobertura financiera de las distintas prestaciones contributivas, mientras que las prestaciones no contributivas a las que son aplicables los principios de solidaridad y redistribución se cubren con las aportaciones del Estado. La separación de las fuentes de financiación sin duda dotó de mayor transparencia al sistema y reflejó con claridad cuál es el esfuerzo de los propios cotizantes y cuál es la aportación estatal. Además, reveló con nitidez, frente quienes consideraban que la Seguridad Social estaba en déficit permanente, que el sector contributivo cubría sobradamente sus necesidades²⁴. Sin embargo como ha puesto de manifiesto la doctrina la división de las fuentes de financiación plantea inquietantes interrogantes tanto para las prestaciones no contributivas como las contributivas. Parece claro que la separación financiera implica la división del sistema de Seguridad Social en dos «compartimentos estancos» de tal forma que el principio de solidaridad solo se predica respecto de las prestaciones no contributivas que quedan «extramuros» del nivel contributivo²⁵, mientras que éste se le impone la obligación de «autofinanciarse» mediante las cotizaciones sociales²⁶, renunciando a la vía fiscal, lo cual plantea la cuestión de su financiación en momentos de crisis económica en los que las cotizaciones no sean suficientes para cubrir las prestaciones de este nivel²⁷.

²⁴ GRIÑAN MARTÍNEZ, J.A. «La vía del Pacto de Toledo» en AAVV *Los retos de la Seguridad Social*, MTAS, Madrid 2005, pág. 192 afirma que «no sólo hay excedentes contributivos, sino que hay cotizaciones sociales que se vinieron aplicando sistemáticamente a financiar gastos de naturaleza no contributiva».

²⁵ GONZÁLEZ ORTEGA, S. «La reforma de las pensiones públicas a través de la definición de sus principios organizativos» *Cuaderno de Relaciones Laborales*, núm. 12, 1998, pág. 47.

²⁶ ALARCÓN CARACUEL, M.R., «La financiación de la Seguridad Social» en *La Reforma de las pensiones de 1997*, (coord. A. Pardell) Madrid, Marcial Pons, 1999, págs. 21 y sig.; LÓPEZ GANDIA, J., y OCHANDO LARAMUNT, C. «Crisis económica y Estado de Bienestar» *Revista de Derecho Social*, núm. 1, 1998, pág. 91 y sig.

²⁷ LÓPEZ GANDIA, J.M., «El acuerdo para la mejora y desarrollo del sistema de protección social. La renovación del Pacto de Toledo» *Revista de Derecho Social*, núm. 14, 2001, pág. 42. BARRADA RODRÍGUEZ, A., GONZÁLO GONZÁLEZ, B., *La financiación de la protección social en España. A propósito del Pacto de Toledo*, CES, Madrid, 1997 pág. 132 a quienes le quedan la sospecha de si se ha «pretendido beneficiar a sectores privados a costa del bien público».

En realidad se trata de una auténtica «segregación»²⁸ que si bien clarifica la situación financiera del sistema, tiene como efecto, de un lado, el que la contributividad se erija en el único criterio o principio que rija la financiación del nivel contributivo, excluyendo otras fuentes de financiación²⁹, lo cual parece poco adecuado en un sistema público de Seguridad Social y ni si quiera predicable para el nivel profesional³⁰. De otro, el principio de solidaridad solo puede funcionar en el bloque no contributivo o asistencial cuyas prestaciones vienen a subvenir situaciones reales de necesidad. En definitiva, la separación de las fuentes, instrumento esencial para lograr la consolidación del sistema, acaba fragmentando el sistema y aun más determinando la propia naturaleza de las prestaciones.

Como medida de garantía se creó un Fondo de Reserva (art. 91.1 LGSS) que se nutre de los excedentes de cotizaciones que puedan resultar de la liquidación en cada ejercicio de los presupuestos de la Seguridad Social. La finalidad del citado fondo es la de atender a las necesidades futuras del sistema en materia de prestaciones contributivas contribuyendo a la consecución del equilibrio financiero a largo plazo en momentos de crisis económicas. En la actualidad el Fondo de Pensiones alcanza la cuantía de 26.650 millones de ₧ y según las estimaciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales el superávit previsto para el 2006 será de 6.266,75 millones de ₧, con lo que el monto global del Fondo se situará en 32.917,31 millones de ₧. En relación al futuro del sistema de pensiones se reconoce la necesidad de efectuar una nueva reforma del sistema que garantice la viabilidad de las pensiones a largo plazo³¹ ya que la utilización del Fondo va a permitir equilibrar los resultados negativos del período 2015-2020, fecha a partir de la cual se empezarían a producir déficits efectivos.

3.2. Refuerzo de la contributividad, proporcionalidad y equidad

Otra de las medidas orientadas a reducir los costes de las pensiones consistió en introducir mayores dosis de contributividad, proporcionalidad y equidad en la determinación de la cuantía de la pensión de jubilación. La

²⁸ APARICIO TOVAR, J., «La evolución regresiva de la Seguridad Social en el período 1996-2002: hacia el seguro y el asistencialismo» *op. cit.*, págs. 40-41.

²⁹ Art. 86.2 LGSS salvo que se acuerde «aportaciones del Estado... para atenciones específicas»,

³⁰ APARICIO TOVAR, J., «La evolución regresiva de la Seguridad Social en el período 1996-2002: hacia el seguro y el asistencialismo» *op. cit.*, págs. 40-41.

³¹ Que según el «Informe de Estrategia de España en relación con el futuro del sistema de pensiones», dirigido al Comité de Protección Social de la UE, Madrid 13 de julio de 2005 será utilizado para equilibrar los resultados negativos del período 2015-2020, pág. 39.



contributividad, unida a la proporcionalidad y la equidad es entendida por el Pacto de Toledo y por la legislación de desarrollo como una relación sinalagmática entre lo aportado y lo recibido individualmente por cada sujeto³² que trata de aumentar el grado de correspondencia entre las cotizaciones aportadas por los sujetos y las prestaciones que éstos reciben, a fin de que éstas sean el reflejo de la cotización aportada por cada individuo³³.

La pensión de jubilación es la prestación del sistema que mayores modificaciones experimentó. De un lado, con el objetivo de reducir sus costes se reforzó la contributividad y de otro, desde una doble perspectiva que conecta la política de empleo con la protección social se adoptaron medidas de política activa destinadas a este segmento de la población cuyo objeto consistía en restringir la jubilación anticipada y ofrecer estímulos para retrasar el momento de acceso a la jubilación.

Por lo que respecta al principio contributivo, la reforma optó por modificar la fórmula de cálculo para la pensión de jubilación con el fin de que la base reguladora refleje cada vez más la carrera laboral del pensionista, a la vez que paralelamente se aumentó los años de cotización exigidos para alcanzar determinados porcentajes. Así, de un lado, en un corto lapso temporal, se ha pasado de considerar inicialmente una media de dos años, a un período de ocho (Ley 26/1985) y finalmente a una media de quince años (Ley 24/1997). De otro, el porcentaje aplicable a la base reguladora por los primeros 15 años (carencia mínima exigida para acceder a la pensión) pasa del 60 por 100 al 50 por 100, incrementándose a razón del 3 por 100 en el período comprendido entre el decimosexto y el vigésimo quinto (ambos inclusive) aplicándose el 2 por 1000 por cada año adicional hasta los treinta y cinco años. El aumento del número de años para el cálculo de la base reguladora de la pensión, unido a la nueva escala de porcentajes, dentro de la lógica de un contrato sinalagmático, muestra en mayor medida el esfuerzo realizado por el trabajador individual basando el nivel de protección en relación directa con lo aportado, pero, sin duda, debilita la solidaridad del nivel contributivo, pilar básico de nuestro sistema de Seguridad Social³⁴.

Con el objetivo de invertir la tendencia que favorece el abandono prematuro del mercado de trabajo se ofrecen mayores oportunidades de empleo a los trabajadores de mayor edad, a través de medidas de fomento de permanencia en activo más allá de los 65 años de edad que benefician tanto

³² APARICIO TOVAR, J., «La evolución regresiva de la Seguridad Social en el período 1996-2002: hacia el seguro y el asistencialismo» *op. cit.*, pág. 42 añade además que «supone introducir un razonamiento propio de los sistemas de capitalización dentro de uno de reparto».

³³ MARTÍN VALVERDE, A., «La pensión contributiva de jubilación en la Ley 24/1997» *Ts*, núm. 95, 1998.

³⁴ ALARCÓN CARACUEL, M.R., y GONZÁLEZ ORTEGA, S., «Los principios organización de las pensiones públicas» *op. cit.*, pág. 144.

al empresario como al trabajador³⁵. En el marco del establecimiento de una «jubilación flexible» se afianza en nuestro ordenamiento la figura de la jubilación parcial como una forma de compatibilizar trabajo y pensión, pudiendo ser o no anticipada a la edad de jubilación³⁶. Por ello, además de continuar con la posibilidad de jubilación parcial «anticipada», se permite que el trabajador se jubile parcialmente una vez cumplidos los 65 años. De otro lado, se ha aprovechado el momento para regular la situación del jubilado total que decide reincorporarse al mercado de trabajo con un contrato a tiempo parcial, introduciendo beneficios tanto para la empresa, en forma de reducciones en las cotizaciones³⁷, como para los trabajadores que se traducen en un mayor importe de la cuantía de la pensión ya que se posibilita que el porcentaje aplicable a la base reguladora de la pensión supere el 100 por 100³⁸.

El refuerzo de la contributividad y la prolongación voluntaria de la vida laboral siguen siendo los ejes sobre los que gira las futuras reformas de la pensión de jubilación. En efecto, de acuerdo con la «Propuesta de medidas de reforma de la Seguridad Social» (noviembre 2005) con la finalidad de incrementar la correspondencia entre aportaciones y prestaciones se proponen medidas que afectan tanto al período mínimo de cotización para el acceso a la pensión como a los años computados para el cálculo de la pensión³⁹. La reforma consiste en ambos casos en exigir quince años efectivos de cotización suprimiendo o no contabilizando los días/cuotas⁴⁰, primando por tanto el día de trabajo natural, lo que supone un incremento tanto del periodo de carencia exigido para acceder a la pensión como del período de cálculo de la base reguladora.

³⁵ Introducidas por la Ley 35/2002 de 12 de julio. *Vid.* más ampliamente GONZÁLEZ ORTEGA, S., «Seguridad Social año 2002: balance general de unas reformas en curso» *TL*, núm. 66, págs. 28 y ss.

³⁶ DEL REY GUANTER, S., y GALA DURÁN, C., *La jubilación gradual y flexible. Aspectos legales y análisis de la reciente negociación colectiva*, Tirant Llobrich, Valencia 2004. RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., «La pensión de jubilación: algunas reflexiones tras sus últimas reformas» *RMTAS*, núm. 39, 2002, págs. 59 y ss.

³⁷ Disposición Adicional 50.ª de la Ley 30/2005, de 29 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006.

³⁸ RODRÍGUEZ-PIÑERO, M., «La flexibilidad de la edad de jubilación (y III): jubilación aplazada y jubilación gradual» *RL* 2003, I, págs. 3 y ss.

³⁹ Concretamente contiene las siguientes medidas: «El período de cotización mínimo para generar la pensión de jubilación se definirá en quince años efectivos de cotización o su equivalente real en días/cuotas, alcanzándose paulatinamente este efecto a lo largo de cinco años»; «los años computados para el cálculo de la pensión serán los años enteros cotizados, o su equivalente en días cuotas».

⁴⁰ Son cuotas correspondientes al prorrateo de pagas extraordinarias que hasta el momento se computan tanto a efectos de los días de cotización precisos para la concesión del derecho como del cálculo de la cuantía de las prestaciones, así prima el día de cotización y no el día de trabajo real o natural.

En segundo lugar, las medidas de reformas propuestas por el Gobierno vuelven a incidir, de un lado, en acercar la edad de jubilación a la edad legal disminuyendo o eliminando las diferencias entre las diversas modalidades de jubilación anticipada, mejorando la situación de los trabajadores que acceden a la jubilación anticipada por razones ajenas a su voluntad —despidos— y desincentivando las jubilaciones voluntarias. De otro, con la finalidad de incrementar el número de cotizantes se sigue incentivando la prolongación voluntaria de la vida laboral, a través de bonificaciones en la cotización empresarial (que pueden llegar hasta el cien por cien), y el incremento de la cuantía de la pensión.

Otra de las medidas dirigidas a reducir los gastos a través de un mayor control consiste en conectar las contingencias de incapacidad permanente y el desempleo⁴¹. Con anterioridad a la reforma cada una de estas contingencias daba lugar a prestaciones diferentes siendo posible que el disfrute de una sucediera a la otra. Pues bien, el nuevo tratamiento tras la reforma operada, bajo la justificación de medidas para la «lucha contra el fraude»⁴², vincula ambas prestaciones. La ausencia de capacidad laboral una vez extinguido el contrato de trabajo va a producir una importante reducción en la protección, de un lado, en la cuantía de la misma, ya que el sujeto sigue percibiendo el subsidio por incapacidad pero su cuantía es igual a la prestación por desempleo. De otro, en la duración de la misma, ya que extinguida la situación de incapacidad temporal el tiempo transcurrido en esta situación se entenderá como ya consumido a los efectos de la prestación de desempleo, lo que en algunos casos supondrá el no surgimiento de esta última⁴³. En segundo lugar, desde la situación inversa, esto es, el trabajador que esté percibiendo una prestación por desempleo que pase a la una situación de Incapacidad Temporal que no constituya recaída de un proceso anterior a la extinción del contrato, percibirá la prestación por esta contingencia en cuantía igual a la de desempleo⁴⁴. Finalizado el período de duración de la prestación de desempleo si el sujeto continuase en incapacidad temporal la cuantía de la prestación será igual a la del subsidio de desempleo⁴⁵.

⁴¹ Ley 24/2001 de 27 de diciembre que ha modificado el artículo 222 LGSS.

⁴² APARICIO TOVAR, J., «La evolución regresiva de la Seguridad Social en el período 1996-2002: hacia el seguro y el asistencialismo» *op. cit.*, pág. 46 considera que dichas medidas no tienen «justificación racional, ni razonable».

⁴³ JOVER RAMÍREZ, C., *La incapacidad temporal para el trabajo. Aspectos laborales y de Seguridad Social*, Tirant lo Blanch, Valencia 2006, págs. 403 y ss.

⁴⁴ Ley 66/1997, de 30 de diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

⁴⁵ Cuyo parámetro ya no es el Salario Mínimo Interprofesional sino el Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiple Mensual introducido por la Disp. Final primera apartado 3.º del RD-Ley 3/2004, de 25 de junio.

Como se observa la nueva regulación de paso de una situación a otra⁴⁶ produce una disminución en la intensidad de la acción protectora, parten de la concepción del beneficiario como presunto defraudador y son tratadas por el legislador desde la lógica de las prestaciones de desempleo pese a la falta de aptitud del beneficiario⁴⁷ y la contraposición existente entre los objetivos que cada una de las prestaciones persigue.

Dentro del ámbito de la prestación por incapacidad temporal especial atención merece la paulatina ampliación de competencias de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedad Profesional de la Seguridad Social. Bajo la premisa de su mayor operatividad y eficacia en el control del gasto y la lucha contra el fraude se han ido realizando sucesivos ajustes normativos adquiriendo de forma progresiva un relevante papel en los procedimientos de decisión y control de la prestación por incapacidad temporal por contingencias comunes hasta conseguir una parificación con el INSS⁴⁸, tanto de los trabajadores por cuenta ajena de sus empresas asociadas, como de los trabajadores por cuenta propia que opten por esta cobertura, respecto de los cuales son las únicas entidades competentes para gestionar la prestación del incapacidad temporal⁴⁹. Recientemente con el objetivo de simplificar la compleja gestión y con la misma orientación de facilitar un eficaz control de los procesos de incapacidad temporal, la Ley 30/2005, de 29 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 2006, da marcha atrás al proceso

⁴⁶ Situaciones de «tránsito» en terminología utilizada por BARCELÓN COBEDO, S., *El tránsito entre prestaciones del sistema de Seguridad Social*, Aranzadi, Navarra, 2002.

⁴⁷ BARCELÓN COBEDO, S., «El nuevo contenido del artículo 222 de la Ley General de Seguridad Social. Los problemas de conexión entre las prestaciones de incapacidad temporal y desempleo» *TL*, núm. 1 66, pág. 222.

⁴⁸ SEMPERE NAVARRO, V., TORTUERO PLAZA, J.L., «Dos apuntes sobre las Mutuas Patronales y su gestión de la IT» *Revista el Foro de Seguridad Social* núm. 12 y 13-2005, págs. 133 y ss.

⁴⁹ Proceso de ampliación de competencias llevado a cabo por Leyes 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social y 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social, desarrolladas por RD 575/1997 de 18 de abril, que regula determinados aspectos de la gestión y control de la prestación económica de la Seguridad Social por incapacidad temporal, RD 1117/1998, de 5 de junio, por el que se modifica el RD 575/1997, en desarrollo del apartado 1, párrafo segundo, del art. 131 bis) de la Ley General de la Seguridad Social OM de 19 de junio de 1997, que desarrolla el RD 575/1997, sobre determinados aspectos de la gestión y control de la prestación económica de la Seguridad Social por incapacidad temporal, RD 428/2004 de 12 de marzo, por el que se modifica el Reglamento general sobre colaboración en la gestión de las MATEPSS. Un estudio amplio sobre las Mutuas en Lozano Lares, F. *El mutualismo patronal en la encrucijada. De la doctrina del riesgo profesional a la debida prevención de los riesgos laborales* CARL, Mergablum, Sevilla, 2002. López Gandía, J., *Las mutuas y las gestión de la Seguridad Social*, Bomarzo, Albacete, 2005.

iniciado en 1996 de potenciación del papel de las Mutuas y pérdida de protagonismo de los Entes Públicos, y sustrae algunas de las competencias en el ámbito de la gestión y control de la incapacidad temporal que venían desempeñando las Mutuas. La citada Ley en su dis. adic. 48.^a declara al INSS como única entidad facultada para ejercer las competencias de decisión y control sobre la prórroga de la incapacidad temporal una vez alcanzada la duración máxima⁵⁰, despojando a las Mutuas de la capacidad decisoria, a las que sólo se les atribuye la capacidad de propuesta⁵¹.

4. LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL: LA HOMOGENEIZACIÓN DE LA ACCIÓN PROTECTORA Y LA CONVERGENCIA DE REGÍMENES ESPECIALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Otro de los temas en los que se ha centrado el proceso de reforma esta íntimamente conectado con la estructura del sistema. Y es que las transformaciones que se han ido produciendo en nuestro sistema de Seguridad Social desde los años ochenta han alterado profundamente la estructura del mismo⁵². De un sistema inicialmente contributivo con una organización pluralista profesional se ha pasado a un modelo mixto integrado por dos modalidades de protección: una no contributiva y otra contributiva⁵³.

La primera se caracteriza por la universalización de su ámbito subjetivo, por la financiación estatal otorgándose la protección sin exigencias previas de contribución, si bien sometido al requisito de la residencia y a un control típicamente asistencial que consiste en la demostración de la situación de necesidad mediante la carencia de recursos. Este nivel de protección está pendiente de culminar y pese a la tendencia iniciada en los años noventa hacia la progresiva expansión subjetiva de los sujetos, lo cierto es que en la actualidad la protección social dispensada por el mismo no cubre a toda persona carente de ingresos en situación real de

⁵⁰ Competencia que no se ejercerá de forma inmediata sino que será la Secretaria de Estado de la Seguridad, a propuesta del INSS, la que determinará la fecha en que los órganos competentes para evaluar, calificar y revisar la situación de incapacidad permanente del trabajo asumirán las competencias.

⁵¹ DE LA PUEBLA PINILLA, A., «Los contenidos laborales y de Seguridad Social de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2006» *RL* núm. 5/2006, pág. 58.

⁵² APARICIO TOVAR, J., «La evolución regresiva de la Seguridad Social en el período 1996-2002: hacia el seguro y el asistencialismo» *op. cit.*, pág. 30, califica de «frenética» la evolución normativa experimentada desde los años ochenta hasta la actualidad.

⁵³ ALARCÓN CARACUEL, M.R., y GONZÁLEZ ORTEGA, S., *Compendio de Seguridad Social*, Tecnos, Madrid, 1991 págs. 64 y ss.

necesidad⁵⁴, sino que se tutela a los ciudadanos que hayan cumplido 65 años, a los inválidos con un determinado grado de minusvalía y a las personas con hijos a cargo menor de 18 años o minusválido con independencia de la edad. Incluso podría afirmarse que el ámbito subjetivo del nivel no contributivo ha quedado estancado sobre todo a la vista de las reformas iniciadas por el Pacto de Toledo y la preferencia legislativa por ampliar los sujetos protegidos a través de prestaciones asistenciales para dar cumplimiento al mandato de universalidad del artículo 41 CE.

En la segunda modalidad, la contributiva, el ámbito subjetivo viene determinado por el criterio de la profesionalidad, se financia a través de las cuotas, y la acción protectora se condiciona al cumplimiento de requisitos de encuadramiento y cotización, siendo sus prestaciones de sustitución del salario. La estructura que presenta este nivel se ha caracterizado desde sus inicios por su fragmentación ya que junto a una protección común o general se establecieron una pluralidad de Regímenes Especiales que formalmente se justifican en la necesidad de adaptar la acción protectora a las peculiaridades (de tiempo, lugar o características del proceso productivo) de las actividades profesionales que producen que determinados sujetos se separen de la protección general del sistema creándose verdaderos «microsistemas de Seguridad Social»⁵⁵. Concretamente en la actualidad existen junto al Régimen General, en el que se encuentran incluidos los trabajadores por cuenta ajena y asimilados, los siguientes Regímenes Especiales: Régimen Especial Agrario en el que se encuadran los trabajadores, ya sean por cuenta propia o ajena que realizan labores agrarias, forestales o pecuarias; Régimen Especial de Trabajadores del Mar, en el que se insertan trabajadores tanto por cuenta propia o ajena que lleven a cabo actividades marítimo pesqueras; Régimen Especial de los Trabajadores por cuenta propia o Autónomos que incorpora a los trabajadores que llevan a cabo su actividad de forma independiente, salvo que los mismo en razón de su actividad deban quedar encuadrados en los RREE Agrario o del Mar; Régimen Especial de la Minería del Carbón; Régimen Especial de Empleados de Hogar; Régimen Especial de Estudiantes o Seguro Escolar que integra a los estudiantes que cursan estudios no obligatorios, y los Regímenes Especiales de los Funcionarios Públicos subdivididos en Régimen Especial de Funcionarios Civiles del Es-

⁵⁴ ÁLVAREZ CORTÉS, J.C., «Comentario al artículo 7 de la Ley General de Seguridad Social», en AA.VV. *Comentarios a la Ley General de Seguridad Social* (Dir. M.R. Alarcón Caracuel) Aranzadi, Navarra, 2003, pág. 71

⁵⁵ VIDA SORIA, J., «Los Regímenes Especiales» *PEE* núm. 12-13, 1982, pág. 156. MONTROYA MELGAR, A., «La fragmentación de la Seguridad Social y sus razones» *RPS* núm. 98, 1973.

tado, de las Fuerzas Armadas, y los Funcionarios al Servicio de la Administración de Justicia ⁵⁶.

Como puede fácilmente comprenderse, la existencia de tantos RREE introduce un elemento de complejidad y de diferencia de tratamiento entre los sujetos protegidos que en muchos casos, carece de fundamento. No es fácil justificar la existencia de los Regímenes Especiales de la Minería del Carbón o el de los Empleados de Hogar en la medida en que se trata en ambos casos de trabajadores por cuenta ajena. Del mismo modo, los Regímenes Especiales de Funcionarios Públicos aun cuando exista esa especial relación jurídica de servicio que les une a la Administración Pública no parece que ésta sea razón suficiente que fundamente su existencia, sobre todo teniendo en cuenta que ya existen funcionarios públicos (Organismos Autónomos, o los de nuevo ingreso en las CCAA o los locales) que están incorporados sin problemas al Régimen General. Respecto de los Regímenes Especiales Agrario o del Mar solo puede decirse que permanecen como tales por razones derivadas de la debilidad económica del colectivo protegido o de la inercia organizativa que los configuró en su día como especiales, pero pudiendo integrarse con algunas especialidades según se traten de trabajadores por cuenta ajena o propia en el Régimen General o en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos ⁵⁷.

La existencia de diversos regímenes en el nivel contributivo otorgando distinto grado de protección social para los sujetos incluidos en cada uno de ellos, ha suscitado dudas en cuanto a su compatibilidad con el principio de igualdad consagrado en el artículo 14 CE. Sin embargo el propio Tribunal Constitucional ha admitido la validez de esta diversidad, en la medida en que las desigualdades existentes entre los distintos regímenes se justifican en la articulación del sistema de Seguridad Social en una pluralidad de regímenes dotados de normativas propias y distintas, y éstas a su vez en las peculiaridades socio-económicas o productivas que concurran en la actividad profesional correspondiente. Reconoce el Tribunal que la identidad del nivel de protección de todos los ciudadanos es algo deseable desde un punto de vista social, pero «no constituye un imperativo jurídico» (STC 27/1988 de 23 de febrero), sino un «desideratum» que corresponde hacer efectivo a los poderes legislativos y ejecutivo, en consideración a los recursos disponibles en cada momento.

⁵⁶ ÁLVAREZ CORTÉS, J.C., «Comentario al artículo 9 de la Ley General de Seguridad Social» y Comentario al artículo 10 de la LGSS», *op. cit.*, págs. 81 y ss.

⁵⁷ Sobre las razones de la existencia de esta pluralidad de regímenes *vid.* VIDA SORIA, J., «Los Regímenes Especiales» *op. cit.* MONTROYA MELGAR, A., «La fragmentación de la Seguridad Social y sus razones» *op. cit.*

Pues bien, el Pacto de Toledo, retomando el proceso de integración que se había iniciado tiempo atrás con la Ley 26/1985⁵⁸, puso de manifiesto la necesidad de homogeneizar el contenido de la acción protectora del nivel contributivo y, particularmente, la mejora y aproximación del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos al Régimen General, fijándose como objetivo la consolidación de dos únicos Regímenes: uno para trabajadores asalariados y otro para trabajadores autónomos, contemplando, no obstante las peculiaridades específicas y objetivas de los colectivos encuadrados en los sectores marítimo-pesquero y de la minería del carbón. Por su parte el Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social de 2001 establecía el siguiente programa de actuaciones: mejorar la acción protectora buscando la homogeneidad con el Régimen General; simplificación de la estructura del sistema de mediante la integración de regímenes, para lo cual se contempla la inclusión de los autónomos del Régimen Especial Agrario en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, y posteriormente se incluiría en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, los autónomos del Régimen Especial de Mar; y finalmente se acordó la constitución de una mesa para el estudio de la integración de los trabajadores por cuenta ajena del Régimen Agrario en el Régimen General.

Un avance en este proceso de homogeneización lo constituye la extensión de la acción protectora frente a determinados riesgos que hasta este momento sólo se reconocían a los trabajadores por cuenta ajena integrados en el Régimen General. La primera medida consistió en incluir en la acción protectora el derecho a acceder a la incapacidad permanente total cualificada en las mismas condiciones que el trabajador por cuenta ajena y por tanto los trabajadores autónomos incluidos en los distintos regímenes especiales pueden acceder al incremento de su pensión en un 20% una vez cumplidos los 55 años, siempre que no ejerza una actividad retribuida por cuenta ajena ni por cuenta propia que de lugar a su inclusión en cualquiera de los Regímenes de la Seguridad Social⁵⁹. La segunda medida, siguiendo esta línea de equiparación entre trabajadores por cuenta ajena y trabajadores por cuenta propia, consiste en extender la cobertura de los riesgos profesionales a los trabajadores integrados en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos.

⁵⁸ Ley que simplificó notablemente la estructura del sistema integrándose en el RGSS los Regímenes Especiales de los ferroviarios, artistas, representantes de comercio y futbolistas y en el RETA el de los escritores de libros.

⁵⁹ Ley 53/2002 de 30 de diciembre reconoció a los trabajadores autónomos de los Regímenes Especiales Agrario y del Mar el derecho a acceder a la incapacidad permanente total cualificada en las mismas condiciones que el trabajador por cuenta ajena. La citada ley ha sido desarrollada por el RD 463/2003, de 25 de abril que corrige el olvido de la misma incluyendo el derecho de los Trabajadores del Régimen Especial de Autónomos a la citada prestación.

mos⁶⁰. La cobertura específica de estos riesgos es de carácter voluntario, y exige que el trabajador haya optado previamente o simultáneamente por percibir la prestación por incapacidad temporal, con el consiguiente incremento en el tipo de cotización aplicable. Contrasta el restrictivo concepto de accidente de trabajo al exigirse una conexión causal directa o inmediata con el trabajo realizado por cuenta propia⁶¹, sin que se admita la «ocasionalidad»⁶², desapareciendo, además, la presunción «*iuris tantum*» de accidente de trabajo prevista para los trabajadores por cuenta ajena, siendo por tanto el trabajador el que tenga que demostrar la conexión existente entre las lesiones sufridas y el trabajo realizado por cuenta propia⁶³. En tercer lugar, se mejora la prestación de incapacidad temporal para los trabajadores encuadrados en el Régimen Especial de Autónomos, al prever que su nacimiento se produce, siempre que el trabajador haya optado por la protección de la prestación económica de incapacidad temporal, a partir del cuarto día de la baja en la actividad correspondiente⁶⁴. Ahora bien, esta mejora va acompañada de un «desproporcionado» incremento de los tipos de cotización al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, (incremento que asciende a 1,5 puntos en la cuota a pagar) teniendo en cuenta la reducida «contraprestación a percibir por tal cotización adicional»⁶⁵.

Quedan pendientes dentro de la acción protectora otras medidas aún más novedosas, como la propuesta por la disp. final 6.^a de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre en la que se prevé que «en el primer semestre del año 2003, el Gobierno emitirá informe relativo a la situación de los trabajadores autónomos que dependen económicamente de uno o varios empresarios, estudiando el establecimiento de un fondo de garantía en caso de cese por

⁶⁰ Añade una nueva disposición adicional a la LGSS núm. 34 en la que «se regula la extensión de la acción protectora por contingencias profesionales a los trabajadores incluidos en el Régimen especial de la Seguridad Social de trabajadores por cuenta propia o autónomos, que podrán mejorar voluntariamente en el ámbito de la acción protectora que dicho Régimen les dispensa, incorporando la correspondiente a las contingencias de accidente de trabajo y enfermedades profesionales, siempre que, previa o simultáneamente, hayan optado por incluir, dentro de dicho ámbito, la prestación económica por incapacidad temporal».

⁶¹ Disposición Adicional 34.^a y artículo 3.2. del RD 1273/2003, de 10 de octubre «el ocurrido como consecuencia directa e inmediata del trabajo que realiza por su propia cuenta y que determina su inclusión en el campo de aplicación del Régimen Especial».

⁶² Por tanto no se considera accidente de trabajo el accidente in itinere, ni tampoco puede calificarse como de accidente de trabajo la imprudencia profesional del trabajador autónomo.

⁶³ Vid. más ampliamente BALLESTER PASTOR, I., «Régimen Especial de Trabajadores Autónomos: Las actuales peculiaridades en materia de acción protectora» en *DL* núm. 69, 2003, págs. 70 y ss.

⁶⁴ Real Decreto-Ley 2/2003 (en la actualidad Ley 36/2003) desarrollado por el RD 1273/2003.

⁶⁵ BENEYTO CALABUIG, D., «Mejora de la acción protectora de los trabajadores por cuenta propia o autónomos» *TS* núm. 157, 2004, págs. 37 y ss.

causas objetivas». El objetivo de esta medida es proteger a los a los trabajadores autónomos económicamente dependientes cuando se produzca un cese involuntario, y a pesar de que se evita la denominación de prestación por desempleo, parece que se está haciendo referencia a la misma, ya que se trata de conceder una prestación económica a estos trabajadores dando soporte a la descentralización productiva ⁶⁶.

En suma, se ha ido avanzado en proceso de equiparación de la acción protectora entre trabajadores encuadrados en otros regímenes y los trabajadores integrados en el Régimen General, si bien ha de señalarse que este avance, al menos en las últimas reformas, ha sido modesto, de un lado, porque no todos los regímenes se han visto favorecidos por las distintas mejoras introducidas, de otro, por que algunas de las mismas suponen un importante incremento de los costes de Seguridad Social para los trabajadores. No obstante, si observamos nuestro Sistema de Seguridad Social con cierta perspectiva, debe reconocerse que las diferencias de protección entre los distintos Regímenes y entre estos y el Régimen General se han ido limando de forma que han ido desapareciendo muchas de las desigualdades existentes ⁶⁷.

Respecto del objetivo de convergencia y simplificación de la estructura de la Seguridad Social, el Acuerdo firmado en abril de 2001, concretaba tal objetivo en la equiparación en materia de cotización de los distintos regímenes. En este contexto, se proponía que se incentivase la «inclusión de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos y seguirse sucesivamente respecto de los trabajadores autónomos incluidos en el Régimen Especial de Trabajadores del Mar». Al respecto, sólo se ha avanzado respecto de los trabajadores autónomos incluidos en el Régimen Especial Agrario iniciándose un proceso de acercamiento progresivo hasta llegar a la equiparación de las bases y tipos de cotización de los trabajadores por cuenta propia del REA con los del RETA, de tal modo que en 2018 «la cotización correspondiente a tales trabajadores (trabajadores autónomos del REA) será la establecida con carácter general para los trabajadores incluidos en el Régimen de Trabajadores por cuenta propia o autónomos» ⁶⁸, aplazándose, pues, para futuras reformas la convergencia entre el REM y el RETA.

⁶⁶ Vid. mas ampliamente en CERVILLA GARZÓN, M.J., «Las reformas en la prestación contributiva por desempleo y su repercusión en el inicio de actividades por cuenta propia» en *TL* núm. 72 2003, págs. 120 y ss.

⁶⁷ CABEZA PEREIRO, J., «Convergencia entre Regímenes de Seguridad Social» *TL* núm. 66, pág. 56.

⁶⁸ Disposición Adicional 36 LGSS introducida por el artículo 9 del RD 2/2003, de 25 de abril de medidas de reforma económicas.

Manteniéndose la misma propuesta de consolidar dos grandes Regímenes uno para trabajadores autónomos y otro para trabajadores asalariados, ninguna novedad relevante añade el Pacto de Toledo renovado. En él se constata los avances realizados en el proceso de homogeneización de la acción protectora de los distintos Regímenes que integran el sistema de la Seguridad Social mediante la eliminación de disfunciones existentes entre dichos Regímenes y la aproximación de las cotizaciones. Ahora bien, este proceso de equiparación no ha sido seguido con la misma intensidad, por el otro todavía más complejo de integración y simplificación de la estructura del nivel contributivo y por ello las Recomendaciones del Pacto siguen insistiendo en el objetivo de reducir a tan sólo a dos los Regímenes de la Seguridad Social, reducción que debe hacerse de forma gradual y respetando las especialidades que procedan a fin de garantizar las expectativas de derechos generados en el tiempo. En este sentido hubiera sido conveniente establecer un referente temporal para la consecución definitiva de la tan anunciada simplificación⁶⁹. Tampoco se hace referencia a la técnica jurídica para que se produzca tal situación y es que el problema de la convergencia si duda es también un problema de técnica jurídica y quizás por ello el nuevo Pacto de Toledo considera necesario impulsar un análisis exhaustivo de la situación actual de los Régimen Especial Agrario y Régimen Especial del Mar y de los sectores económicos en ellos protegido, sectores económicos que están atravesando situaciones críticas. El Régimen Agrario adolece de graves problemas estructurales de envejecimiento de la población, sostenimiento de un porcentaje especialmente alto de pasivos, promedio de rentas por debajo de a la media, fraudes en el acceso y mantenimiento de prestaciones. Del mismo modo el REM se ha visto sacudido por sucesivas reconversiones que han producido un profundo empobrecimiento del sector.

En definitiva, las tendencias de integración y simplificación de la estructura del nivel contributivo constituyen hoy día un proceso lento y abierto sin un horizonte temporal que lo acelere⁷⁰, pero sin duda es un objetivo irrenunciable. En este sentido, la «Propuesta de medidas de reforma de la Seguridad Social» (noviembre 2005) incluye en el apartado IV una serie de medidas de reformas de la estructura del sistema que profundiza en el citado proceso. Entre éstas destaca la referencia al Régimen Especial de los Empleados de Hogar que, según las mencionadas propuestas de reforma, deberá integrarse en el Régimen General, previéndose un período transitorio que queda sin definir. Además y conforme con los acuerdos alcanzados con las Organizaciones Profesionales Agrarias, se integrarán en el Régimen

⁶⁹ El Informe alude al «establecimiento de periodos graduales de integración» siendo el instrumento elegido para llevar a cabo la misma la progresiva equiparación de Regímenes

⁷⁰ BARRIOS BAUDOR, G.L. «La revisión del Pacto de Toledo» *TL* núm. 73-2004, pág. 154.

Especial de Trabajadores Autónomos a los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario, estableciendo un sistema especial de cotización a favor de los trabajadores agrarios por cuenta propia titulares de explotaciones familiares o que trabajen en las mismas.