

editorial

En este decimoquinto y último número de la serie de boletines extraordinarios que hemos dedicado a **la reforma de las pensiones y su incidencia en el sector público**, su autor, **Francisco González Álvarez**, Profesor asociado de la Universidad Pompeu Fabra, nos ofrece su punto de vista respecto a **OTRAS MODIFICACIONES QUE INTRODUCE LA REFORMA**.

RÉGIMENES ESPECIALES

El Proyecto de Ley sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de Seguridad Social no incide de forma directa en la estructura de las figuras especiales existentes, ni adopta, por tanto, medidas encaminadas a simplificar y reducir su número. Este objetivo, incluido en la recomendación sexta del "Pacto de Toledo" y en las revisiones de 2003 y 2010 (recomendación cuarta), se logra mediante la aprobación de normas específicas que regulan el alcance y las condiciones de la integración, en el régimen de destino, de los sujetos incluidos en el campo de aplicación del régimen especial que desaparece. En este sentido, además de la particular integración en el Régimen general de los funcionarios y otro personal de nuevo ingreso en clases pasivas a partir del 1 de enero de 2011 (art. 20 del *Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo*), debe destacarse que en mayo del presente año se ha iniciado la tramitación de un nuevo Proyecto de Ley que, culminando el proceso iniciado con los trabajadores autónomos agrarios, integrará en el Régimen general, como sistema especial y con efectos desde el 1 de enero de 2012, a empresarios y trabajadores por cuenta ajena del Régimen especial agrario.

Las modificaciones más relevantes del Proyecto, concentradas en la pensión de jubilación, afectan a los regímenes especiales en virtud de la disp. ad. 8ª apartado 1 LGSS, donde se recogen los preceptos del Régimen general que son de aplicación a todos los regímenes del sistema. El Proyecto de Ley, en su disp. final 5ª, da nueva redacción a este apartado, si bien la modificación se reduce a declarar aplicable lo dispuesto en el art. 161 apartado 1 incluyendo, por tanto, lo establecido en sus letras a) (requisito de la edad) y b) (periodo mínimo de cotización) cuando la redacción actual sólo contempla la aplicación de la letra b), quizá en atención a las particularidades que presentan los regímenes especiales de la minería del carbón y de los trabajadores del mar en lo relativo a la reducción de la edad ordinaria de jubilación.

El segundo apartado del art. 2 del Proyecto de Ley se ocupa de la **exoneración de la obligación de cotizar de los trabajadores por cuenta propia del Régimen especial de los trabajadores del mar así como del Régimen especial de los trabajadores autónomos** (en adelante RETA), exoneración que no alcanza a la incapacidad temporal ni a las contingencias profesionales y que, en este momento, tiene lugar cuando continúan en activo después de alcanzar los 65 años y a partir del momento en que acrediten 35 o más años de cotización efectiva (disp. ad. 32ª LGSS). La reforma prevista se reduce a incorporar en la disp. ad. 32ª los **nuevos límites en la edad y periodos de cotización que permiten acceder al beneficio de la exoneración de cuotas** y que, en coherencia con el endurecimiento de los requisitos para acceder a la pensión de jubilación, se establecen en **65 años de edad y 38 años y 6 meses cotizados o, alternativamente, 67 años de edad y 37 años de cotización**. Esta modificación que **también afecta a los trabajadores por cuenta ajena de los regímenes especiales** (salvo Empleados de hogar y Agrario -art. 112 bis y disp. ad. 8ª apartado 4 LGSS-) se completa con la introducción en la LGSS de **una nueva disposición adicional (la 55ª)** que, a efectos del cálculo de las pensiones de jubilación causadas a partir del 1 de enero de 2013 (fecha de entrada en vigor de la nueva regulación), considera cotizados los periodos de exoneración de cuotas anteriores a la citada fecha.

Donde sí incide la reforma es en la cobertura de **las contingencias profesionales** que, **a partir del 1 de enero de 2013 y para los trabajadores que causen alta desde esa fecha, pasarán a formar parte de la acción protectora obligatoria de todos los regímenes del Sistema de la Seguridad Social**. Así resulta del art. 7 del Proyecto que, con esta finalidad, prevé introducir en la LGSS la disp. ad. 57ª. En realidad, tras extenderse al Régimen especial de empleados de hogar a partir del 1 de enero de 2011 la cobertura por accidente de trabajo y enfermedad profesional (aunque aún no se ha aprobado el necesario desarrollo reglamentario), lo trascendente es la obligatoriedad de la cobertura porque actualmente todos los regímenes del sistema incluyen el riesgo profesional en su acción protectora. **La modificación afectará al RETA, donde la cobertura de las contingencias profesionales tiene carácter voluntario para muchos de los sujetos incluidos en su campo de aplicación** (debe tenerse presente que actualmente la cobertura de las contingencias profesionales en el RETA es obligatoria para los trabajadores autónomos dependientes, para los pertenecientes al sistema especial de trabajadores por cuenta propia agrarios y también lo será, cuando se apruebe el desarrollo reglamentario, para los que realicen actividades con alto índice de siniestralidad). No obstante, para quienes se hayan incorporado a este

régimen especial antes del 1 enero de 2013 y no pertenezcan a los colectivos que ya están obligados a concertarla, la cobertura de las contingencias profesionales seguirá teniendo el carácter de mejora voluntaria ya que, si se mantiene la redacción original del Proyecto, la obligatoriedad sólo afectará a los trabajadores que cursen el alta a partir de la citada fecha.

Sin abandonar la cuestión de los regímenes especiales, es necesario referirse a la disp. ad. 9ª del Proyecto de Ley, que lleva por título “adecuación del régimen especial de autónomos”. La medida responde al contenido de la recomendación cuarta del informe emitido en 2010 por la Comisión no permanente para la evaluación y seguimiento de los acuerdos del “Pacto de Toledo”, y tiene por finalidad **aproximar la intensidad de la acción protectora de los trabajadores por cuenta propia a la de los trabajadores por cuenta ajena**. Esta disposición adicional no tiene contenido normativo inmediato y se trata, en realidad, de una **habilitación para la futura elevación progresiva de las bases de cotización de este régimen especial para aproximarlas a las bases de cotización del Régimen general**. Al no existir en el RETA cotización por salarios o ingresos reales, el parámetro que se adopta para la elevación anual es, como mínimo, el incremento que experimenten las bases medias del Régimen general. Sin embargo, la pretendida aproximación se producirá de forma muy gradual ya que el aumento anual de bases medias en el RETA nunca debe superar en un punto porcentual al producido en el Régimen general y, además, no tendrá lugar los años en que exista pérdida de rentas o empleos en este colectivo como consecuencia de crisis económicas. La disp. ad. 9ª atiende la indicación de la Comisión del “Pacto de Toledo” (revisión de 2010) relativa al establecimiento de mecanismos para que los trabajadores autónomos participen en los procesos que les afecten, y por ello incluye una garantía adicional consistente en el debate previo, en el marco del diálogo social, de estas subidas anuales de bases de cotización.

SEPARACIÓN DE FUENTES DE FINANCIACIÓN

Atendiendo las recomendaciones formuladas por el “Pacto de Toledo”, la normativa vigente en materia de separación de fuentes de financiación, se encuentra recogida en el art. 86 y en la disp. trans. 14ª LGSS. El apartado 2 del art. 86 distingue las prestaciones que tienen naturaleza contributiva de aquellas a las que atribuye naturaleza universal y no contributiva y, respecto de estas últimas, declara que se financiarán mediante aportaciones del Estado al presupuesto de la Seguridad Social.

Entre las prestaciones que debe financiar el Estado destacan los **complementos destinados a garantizar las cuantías mínimas de las pensiones contributivas**, que tienen reconocidos cerca del 30 % de los pensionistas del Sistema y cuyo coste representa aproximadamente el 7 % del presupuesto destinado al pago de pensiones. La disp. trans. 14ª concedió un **plazo máximo de 12 años para que el Estado asumiera, de forma paulatina, su financiación íntegra**. Sin embargo, a falta de dos años para culminar el proceso (el plazo vence a finales de 2013) las aportaciones del Estado (2.700 millones de euros en 2011) sólo alcanzan para cubrir, aproximadamente, el 40 % del importe de estos complementos por lo que cerca del 60 % continúa financiándose con cotizaciones sociales. El Consejo Económico y Social viene advirtiendo, al menos desde 2008, de la dificultad de alcanzar el objetivo en el plazo previsto si no se eleva sustancialmente la aportación del Estado; en los últimos años ésta se ha mantenido invariable (300 millones de euros adicionales cada año), sin tener en consideración que la constante revalorización de las pensiones mínimas por encima del IPC ha incrementado tanto el coste de los complementos por mínimos como el número de pensiones contributivas con derecho a ellos.

A pesar de que la recomendación primera del informe de 2010 de la Comisión del “Pacto de Toledo” considera inaplazable la efectividad de la separación de fuentes de financiación, **el Proyecto de Ley** dedica a esta cuestión la disp. ad. 12ª y su contenido **permite presumir que la financiación íntegra por el Estado de los complementos por mínimos no tendrá lugar en el plazo establecido** en la vigente disp. ad. 14ª LGSS. Esta disposición adicional, que lleva por título “separación de fuentes de financiación”, establece textualmente que “se mandata al Gobierno a hacer compatibles los objetivos de consolidación y estabilidad presupuestaria con los de plena financiación de las prestaciones no contributivas y universales a cargo de los presupuestos de las Administraciones públicas, con especial interés en el cumplimiento de los compromisos de financiación mediante impuestos de los complementos a mínimos de pensiones”. En realidad se trata de una especie de “cheque en blanco” que, ante una coyuntura económica muy desfavorable, faculta al Gobierno para adoptar medidas que eviten el aumento del déficit del Estado y, por tanto, es fácil aventurar que se retrasará la efectiva separación de las fuentes de financiación hasta que la situación económica sea más favorable.

MUTUAS DE ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES

El Proyecto de Ley dedica a las Mutuas de accidentes su disp. ad. 14ª. Contempla tres áreas relacionadas con estas entidades colaboradoras aunque, como sucede con otros preceptos de esta futura Ley, se limita a fijar objetivos que deben alcanzarse mediante un posterior desarrollo normativo que, en la mayoría de los casos, podría llevarse a cabo por el Gobierno mediante Real decreto.

La primera de estas áreas es la **financiación de las contingencias profesionales**. El objetivo parece ser el de reducir las cotizaciones por contingencias profesionales de forma que, una vez cubierto el coste de las prestaciones y de los gastos de gestión, no se produzca el exceso de cotización que ha sido una constante en nuestro Sistema de Seguridad Social. Sin embargo, las medidas que puedan adoptarse no serán inmediatas al ir precedidas de un periodo de 5 años de evaluación anual de costes, que comienza a contarse desde la entrada en vigor de la ley (por tanto no se adoptarán hasta 2018 si no hay cambios), y se subordinan a que la situación económica sea propicia.

En segundo lugar, se aborda el **control de los procesos de incapacidad temporal de duración inferior a 15 días** trasladando al Proyecto, casi textualmente, las observaciones que efectúa la recomendación décima del "Pacto de Toledo" de 2010 en relación con esta prestación. El objetivo es controlar o reducir el coste empresarial de estos procesos de corta duración y, por tanto, cabe deducir que se pone el acento en el seguimiento de los procesos con origen en contingencias comunes. Las actuaciones de control se encomiendan, en colaboración, a las Mutuas y al Instituto nacional de la Seguridad Social.

Por último, la disp. ad. 14ª del Proyecto, se centra en el **aspecto organizativo de las Mutuas de accidentes**. La recomendación novena del "Pacto de Toledo" de 2010 hace una referencia genérica a la necesidad de adoptar medidas que mejoren la eficacia y el control de estas entidades colaboradoras y el Proyecto, sin añadir más argumentos, sienta las bases para **modificar la composición de sus órganos directivos**. La redacción es poco afortunada y ni tan siquiera utiliza la misma terminología del vigente Reglamento de colaboración de las Mutuas (*Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre colaboración de las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social*), pero debe entenderse, salvo que la futura reforma incluya una nueva estructura orgánica, que se está refiriendo a los órganos colegiados de gobierno y dentro de ellos a la **Junta directiva**. Actualmente forman parte de la Junta directiva, el número de empresas asociadas que señalen los estatutos de cada Mutua, sin que pueda exceder de 20, y son elegidas por la Junta general (de la que forman parte todas las empresas asociadas) por mayoría simple de los asistentes. Si se mantienen las previsiones del Proyecto, se modificará la composición de los miembros de la Junta directiva y se limitará la capacidad de la Junta general para elegirlos ya que pasarán a formar parte del órgano directivo las **empresas con mayor número de trabajadores mutualizados**, otras **empresas designadas** paritariamente **por las organizaciones empresariales y una representación de las organizaciones sindicales**.

VALORACIÓN CRÍTICA

Al carecer del consenso político y social que acompañó a otras reformas de la Seguridad Social, el Proyecto de Ley, **en la mayoría de las materias aquí analizadas, se limita a recoger parte de las recomendaciones del informe emitido en 2010 por la Comisión no permanente para el seguimiento y evaluación de los acuerdos del "Pacto de Toledo"**.

Se utiliza una técnica legislativa propia de la legislación delegada, ya que muchas de las disposiciones comentadas se limitan a establecer objetivos generales o particulares, que deben alcanzarse mediante la aprobación de normas posteriores (legales o reglamentarias) que deben ir precedidas de estudios o valoraciones y cuyo calendario de elaboración no se concreta. Ello permite aventurar que la finalidad de muchos de estos preceptos es la de "adornar" o "dulcificar" un Proyecto de Ley que reduce la intensidad protectora de las pensiones más representativas con la finalidad principal de aligerar la futura carga financiera del Sistema de Seguridad Social.

Al margen de lo anterior, merece un comentario la particular situación que se producirá en el RETA a partir del 1 de enero de 2013 respecto de la cobertura de las contingencias profesionales y que dará lugar a que coexistan, en función de la fecha del alta en el régimen, trabajadores con protección obligatoria junto a trabajadores con cobertura voluntaria aunque desarrollen la misma actividad. Esta situación supone privilegiar a un amplio colectivo que tiene protegidos los riesgos profesionales de forma conjunta e indiferenciada con los riesgos comunes sin efectuar una cotización adicional y específica para cubrir aquellos. Es cierto que la acción protectora por contingencias profesionales en el RETA no mejora sustancialmente la derivada de contingencias comunes, siendo éste el motivo principal del reducido número de trabajadores

que han concertado voluntariamente esta cobertura a pesar de las medidas de estímulo adoptadas (la última consistió en asociar la protección por cese de actividad a la cobertura de las contingencias profesionales); sin embargo, una vez establecida la obligatoriedad con carácter general, no parece sostenible el mantenimiento de una excepción que sólo se justifica en la incorporación al régimen antes de una determinada fecha.

En relación con la futura elevación de las bases medias de cotización en el RETA con el fin de aproximar el importe de sus prestaciones al que ofrecen las del Régimen general, a la vista de las cautelas que establece la disp. ad. 9ª del Proyecto de Ley, es un objetivo muy difícil de alcanzar. Esta impresión se confirma al comparar las pensiones medias de jubilación de ambos regímenes, ya que la correspondiente al RETA es aproximadamente un 40 % inferior a la generada en el Régimen general y esta situación puede agravarse cuando se amplíe el periodo de cálculo de la base reguladora de esta pensión. En cualquier caso, el tratamiento de las bases de cotización del RETA debería tender, como ha señalado la Comisión del Pacto de Toledo, a que sus cuantías guardaran una cierta correlación con los ingresos reales del trabajador, evitándose así situaciones de infraseguro o de sobreprotección desconectadas de las rentas generadas por las actividades que dan lugar a la inclusión en el nivel contributivo de Seguridad Social.

Para terminar y respecto a la **separación de las fuentes de financiación**, es criticable que no se haya avanzado en la culminación del proceso durante los años en que las cuentas del Estado no presentaban déficit, aunque quizá sea más desacertado que, sin haber culminado la separación de fuentes, se hayan **revalorizado las pensiones mínimas por encima del IPC en sucesivos ejercicios trasladando al nivel contributivo una carga financiera que no le es propia** y que, aunque sea finalmente asumida por el Estado en un plazo indeterminado, **puede favorecer la aparición de situaciones de desequilibrio financiero que contribuyan a sembrar más dudas sobre la viabilidad futura del sistema.**