

OPINIONES

CATEDRATICOS DE DERECHO DEL TRABAJO

Las respuestas al cuestionario sobre la Seguridad Social española constituyen un valioso documento, pues dan a conocer la opinión de un importante colectivo de especialistas sobre los problemas generales más relevantes y las vías de solución de este servicio esencial para la sociedad. En un grupo amplio de expertos, como el convocado por PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, al enfrentarse con un tema tan complejo, cabía esperar diversos criterios que llevaran a planteamientos radicalmente distintos respecto a la configuración de un sistema de Seguridad Social. Los resultados de la consulta no justifican en absoluto esa presunción.

Las coincidencias son mucho más numerosas y de mayor entidad que las diferencias de opinión, y aún estas últimas puede observarse que se refieren a matices y aspectos específicos que, siendo importantes, no afectan a la esencia de la definición de un sistema de Seguridad Social. Aunque el lector, en las siguientes páginas, irá descubriendo con facilidad las líneas principales del proceso de cambio mantenido por la mayoría amplia de los entrevistados, observaciones que matizan y establecen algunas diferencias de criterio aconsejan que se señalen los rasgos más destacados de las valoraciones y de las fórmulas expuestas íntegramente más adelante.

En primer lugar, existe una crítica profunda y general a la Seguridad Social actual que se refiere a los siguientes elementos de su estructura y justifica la urgencia de su reforma:

- a) *La complejidad legal de su regulación. El desarrollo histórico de la Seguridad Social, desde sus primeras etapas de carácter privado, ha favorecido la acumulación de disposiciones en vigor, que condicionan la necesaria clarificación normativa.*
- b) *Las deficiencias en la organización y administración de la Seguridad Social son el resultado de un rápido crecimiento y, sin el necesario planeamiento, también constituyen una de las causas de la burocratización y despilfarro de recursos.*
- c) *A pesar de la tasa de aumento de los recursos financieros dedicados a los gastos de la Seguridad Social, la cual ha sido durante los últimos años muy superior a la de los gastos del Estado y a la del incremento de la Renta Nacional, las prestaciones no tienen un nivel aceptable, ni absoluta ni comparativamente.*
- d) *Existe una excesiva fragmentación del campo de aplicación de la Seguridad Social — con numerosos regímenes especiales — que conllevan diferencias de tratamiento a los beneficiarios, poco justificadas en ocasiones.*
- e) *La financiación del Sistema, basado en el binomio cotización-prestación y en el elevado peso de la cuota empresarial, produce unos efectos muy desfavorables para la economía del país: más paro, más inflación e imposibilidad de recuperar las cuotas cotizadas correspondientes a los bienes exportados. Para un buen número de los Catedráticos encuestados, la reforma de la financiación tiene carácter prioritario, aun reconociendo la importancia de los restantes problemas.*

Frente a estos defectos, dos preguntas eran ineludibles: ¿Qué medidas deben tomarse? ¿Cómo aplicarlas? En otras palabras, qué cambios son necesarios para llegar al modelo de Seguridad Social que se deriva de la Constitución y, dadas las condiciones del actual marco socioeconómico del país, cómo planear las medidas.

Para los entrevistados es obvio que la marcha de la economía, marcada por el paro, la inflación y el creciente déficit del Sector Público, no son los mejores compañeros para unos cambios que impongan mayores gastos. Las prestaciones del seguro de desempleo y las pensiones, por el presumible mantenimiento de una elevada tasa de paro y el envejecimiento de la población española, dejarán escaso margen para pensar en una rápida y radical mejora en las prestaciones.

Por otra parte, la complejidad del tema, la interrelación de los diversos componentes del sistema, exigen un planteamiento global de la mejora de la Seguridad Social con medidas que, paulatinamente, y previo estudio, se organicen para conseguir un mayor grado de racionalidad y funcionalidad del sistema. Pero, a pesar de la gravedad de los problemas, este proceso está lejos de una ruptura con la estructura actual. Hay actualmente elementos positivos que son aprovechables, y su posible eliminación supondría un notable retroceso en la idea de solidaridad nacional. En resumen, la mayoría piensa que la operación de cambio de modelo, es decir una universalización, conlleva la constitución de un grupo de expertos donde las distintas corrientes de opinión tengan voz para el análisis riguroso de las propuestas de reforma y centrar los esfuerzos a corto plazo en lograr una gestión más eficaz, una mayor selectividad en las prestaciones, en función de una ordenación de objetivos, y una financiación que evite los nocivos efectos del actual sistema sobre el empleo y las exportaciones. Una racionalización, en suma, del sistema profesional actual.

La participación de la iniciativa privada en el aseguramiento obligatorio de las necesidades sociales constituye, sin duda, una materia controvertida y de actualidad sobre la que PAPELES ha querido también disponer de la cualificada opinión de los Catedráticos de Derecho del Trabajo. Una amplia mayoría de estos profesores consideran cuestionable la entrada del sector privado en el campo propio de la Seguridad Social porque los motivos de lucro o beneficio particular, inherentes, en general, a la actividad privada se armonizan mal con el principio de solidaridad que preside el funcionamiento de esta institución. Para la mayoría de los encuestados, que el sector privado actúe lucrativamente en un servicio público parece una medida regresiva. Incluso, entre las opiniones menos contrarias, se establece con rotundidad la condición de que, en caso de autorizarse la gestión privada de algún servicio, se estableciera el principio de la prohibición del lucro mercantil.

Por otra parte, ante la alternativa de dos niveles de protección: uno universal que garantizara la asistencia y prestaciones sociales suficientes para todos los ciudadanos ante situaciones de necesidad y, en el ámbito profesional, otro nivel complementario, obligatorio y gestionado por el sector privado, los encuestados mantienen mayoritariamente la prevención anterior advirtiendo sobre la necesidad de definir qué se entiende por asistencia suficiente en el contexto de la sociedad española.

Existe, sin embargo, coincidencia general en el interés de fomentar fórmulas privadas y libres de aseguramiento fuera del ámbito de la Seguridad Social.

1 Los problemas planteados por la Seguridad Social española en el momento presente parecen obligar a la elaboración de una política que defina esos problemas con claridad, los plantee correctamente y ofrezca a los mismos posibles soluciones. A este respecto:

A) ¿Qué problemas de nuestra Seguridad Social le parecen a Vd. prioritarios y qué medidas considera más adecuadas y urgentes para su tratamiento?

B) ¿Cree que la corrección de los defectos de organización y funcionamiento del actual sistema de Seguridad Social constituye una condición previa a cualquier intento de variar su estructura (por ejemplo, con la creación de un nivel básico universal y no contributivo, un nivel profesional obligatorio y contributivo, y un nivel libre)?

C) ¿Considera acertado concentrarse primero en los problemas de racionalización y mejora de la Seguridad Social que hoy tenemos y que una comisión de expertos estudie con tiempo y con medios la reforma (cambio de estructura) del actual sistema de Seguridad Social?

2 La financiación del actual sistema de Seguridad Social y su comparación con el de otros países (fundamentalmente los que integran la CEE) ha dado origen a múltiples críticas que discurren en tres direcciones diferentes:

1) La financiación se apoya excesivamente en las cotizaciones sobre las empresas, lo que encarece el coste real del factor trabajo, obstaculizando el empleo.

2) La contribución del Presupuesto del Estado a la financiación de la Seguridad Social (por la vía de los impuestos indirectos) es inferior en España a la realizada en los países de la CEE, por lo que las exportaciones españolas disfrutan de menor desgravación que las de sus rivales europeas, lo que disminuye su competitividad, dado que las cuotas de la Seguridad Social —por los Acuerdos del GATT— no pueden desgravarse en la exportación.

3) La financiación de la Seguridad Social española no es equitativa por múltiples razones:

- Existencia de bases máximas, forma de cotización de las pagas no obligatorias, estructura de la masa salarial; causas todas ellas que perjudican a las pequeñas empresas respecto de las grandes y a los sectores que emplean más intensivamente mano de obra respecto de los sectores productivos con utilización intensiva de capital.

- Existencia de regímenes especiales con presión fiscal y cotización total por persona inferiores a los del régimen general.

- Existencia de amplio fraude y elevada morosidad que crea márgenes de desigualdad importantes entre las empresas.

A) ¿Considera fundadas estas críticas a la financiación de nuestra Seguridad Social?

B) ¿Qué propuestas le parecerían necesarias para mejorar la financiación de la Seguridad Social española?

3 ¿Se considera Vd. partidario de abrir el sistema de la Seguridad Social a la iniciativa privada, es decir, a la participación de la empresa privada en la gestión de la Seguridad Social en alguno o todos sus aspectos? Y si esto es así, ¿dentro de qué límites o con qué condiciones cree Vd. que ello debería hacerse?



José Manuel
ALMANSA PASTOR

Facultad de Ciencias Económicas
y Empresariales de la Universidad
de Alcalá de Henares

1 El principal problema de la Seguridad Social, permítaseme decirlo, consiste en que su problemática no se aborda con dimensión genérica, sino como tipos de problemas particulares, distintos según la óptica desde la que se contempla y según los intereses comprometidos en ella. Es decir, la prelación de los problemas actuales de la Seguridad Social es diversa según esa prelación se verifique desde la población protegida o desde el empresariado. Aunque la detección y exposición de los grandes problemas han sido prolijamente enumeradas en la documentación emanada de la Comisión de Mejora y Racionalización, a la que me remito, y me releva de un ensayo de catalogación que sería inoportuno aquí, sin embargo no me sustraigo, por elemental que parezca, a reducirlos a una mejor protección de servicios sanitarios y sociales, y a una mayor y más extensa protección económica, por asunción de los intereses de la población protegida; y a una menor contributividad empresarial, junto a una desmonopolización estatal y a la introducción de ciertos grados de privatización, desde la perspectiva del empresariado.

Pero, evidentemente, si las soluciones propugnadas generan, de un lado, un superior coste y, de otro lado, un inferior

ingreso contributivo, alguien ha de hacerse cargo del déficit de financiación, y ese alguien, concuerdan las partes interesadas, debe ser el Estado. Pero la Administración, depositaria del interés más general, superior, por tanto, a los parciales intereses, alertada por la gravosa incidencia que en la economía del sector público viene produciendo la Seguridad Social en los últimos años, es consciente de las limitaciones en la creciente asunción del déficit por los presupuestos estatales, y propugna, en aras de aquel interés general, una moderación en los aumentos del coste que no sobrepase la tasa de crecimiento del PIB. El triángulo, pues, se cierra con los insatisfactorios frenos a las aspiraciones de la población protegida y del empresariado. De esta suerte, no sólo se ha trasladado la secular tensión de la confrontación laboral entre empresarios y trabajadores al ámbito de la Seguridad Social, sino que se ha creado una peligrosa tensión de ambos frente a la Administración estatal. Y, dadas esas limitaciones en el crecimiento del coste de la Seguridad Social, todas las partes parecen concordar en que la vía transitable consiste en la reducción proporcional del coste mediante medidas de racionalización del coste-eficacia, de mejora de la gestión, de persecución del fraude, etcétera.

Todo lo anterior me lleva a pensar en la necesidad de objetivar los problemas de la Seguridad Social, esto es, evitar su contemplación desde los intereses parciales, y mucho más desde las actitudes sectariamente politizadas. Sólo un tratamiento aseptico puede permitir su desapasionada priorización. Y, desde luego, tal asepticismo sólo es pensable en el seno de una Comisión de Expertos, capaz de plantear correctamente el problema, porque un correcto planteamiento lleva en sí la mitad de la solución.

En orden a las medidas a adoptar, éstas deben establecerse a corto, medio y largo plazo, con la consiguiente concatenación en el tiempo. Esa concatenación debe venir dada por el orden lógico de adopción de un modelo a implantar a medio y largo plazo, en función del cual debieran establecerse las medidas a corto plazo, entendidas como hitos que, a la par que corrijan las deficiencias del sistema actual, sirvan para su incorporación al nuevo modelo. De no hacerse así, se corre el riesgo de que las medidas de racionalización y mejora, improvisadas por la urgencia, no concuerden exactamente con el sentido del nuevo modelo y acaso, incluso, contravengan la lógica de su dirección. Ejemplo próximo lo tenemos con la desacertada política de desgajar el desempleo del núcleo administrativo de la Seguridad Social. Ello aparte, medidas de racionalización y mejora se han adoptado desde el año 1978, en la administración financiera con la caja única de la Tesorería General, en avance hacia la unificación gestora; en la mejora de pensiones; en la coordinación e inspección sanitaria y en otras múltiples medidas menores, a veces al tope de lo legalmente permisible,

que casi agotan la eficacia de las posibles medidas parciales. Y, pese a todo, los problemas se agudizan, porque el sistema actual parece haber dado todo lo que tenía que dar de sí.

Por consiguiente, y resumo mi opinión, resulta inaplazable fijar el nuevo modelo de Seguridad Social, en coherencia con el cual se adopten las medidas racionalizadoras inmediatas que sean precisas. Sin solución de continuidad, debiera legalizarse con la más amplia aceptación el nuevo modelo, en cuyas normas ordenadoras se contendrían las medidas transitorias a corto y medio plazo que incorporasen sin traumas el sistema actual al nuevo sistema. He sido más que testigo de excepción del compromiso con plazo para desarrollar el artículo 41 de la Constitución, plasmado en texto anteproyecto de Ley de Seguridad Social que quedó adormilado en los vaivenes de los cambios ministeriales. Ese u otro texto, como instrumento de trabajo transaccionalmente modificado, hubiese acelerado el proceso de conversión del sistema, a ritmo similar al del Estatuto de los Trabajadores, sin necesidad de llegar a los límites de desahucio actual.

2 Mis críticas al régimen financiero español de la Seguridad Social y, en particular, al de la cotización, quedaron expuestas desde las primeras ediciones de los volúmenes de mi *Derecho de la Seguridad Social*, especialmente a la reforma operada en mayo de 1974. En efecto, el sistema de cotización produce una exorbitante presión fiscal sobre el empresario y una insolidaria repercusión inflacionista. Lo primero, porque la totalidad de la cuota, incluida la aportación del trabajador, recae realmente sobre el empresario, como un atípico impuesto sobre las nóminas salariales, lo cual no sólo encarece el coste real del factor trabajo y obstaculiza el empleo, sino que grava más, injustificadamente, a aquellas empresas que utilizan menor proceso tecnológico y más empleo intensivo de trabajo, por lo general empresas medianas y pequeñas, en lugar de gravar las rentas y beneficios empresariales. Lo segundo, porque el empresario, siempre que le sea posible, tiende a repercutir en el precio del producto el gravamen de la cotización, considerado como ingrediente del coste real del factor trabajo, convirtiendo en impuesto indirecto sobre el consumo lo que en principio aparecía como exacción sobre las nóminas salariales.

Aparte otras deficiencias apuntadas en el cuestionario, la cotización lleva en sí el lastre de su originaria derivación de las primas del seguro privado. En efecto, la correlatividad de salarios-cuotas-prestaciones somete al sistema a un encorsetamiento que impide su expansión natural y su flexibilización. De otra parte, los orígenes extra-tributarios de la cuota y su mayor proximidad al régimen jurídico de primas, permitió que su recaudación quedase en el área administrativa del Ministerio de Trabajo, y de espaldas a las técnicas hacendísticas. Ello no fue perturbador para la

economía mientras el volumen de ingresos y gastos de los seguros sociales se mantuvo en unos límites primarios. Sin embargo, cuando, sobrepasados esos límites, el presupuesto de la Seguridad Social se aproxima al del Estado, las rudimentarias técnicas jurídico-privadas quedan estrechas y tienden a ser sustituidas por las técnicas tributarias. Eso es lo que se ha intentado hacer, sin llegar a su culminación, con la Tesorería General. No obstante, carece de sentido en mi opinión, que existiendo en la Administración estatal un Ministerio de Hacienda, las funciones hacendísticas de la Seguridad Social sigan estando atribuidas al Ministerio de Trabajo. Es algo así como si en una entidad bancaria parte de la contabilidad fuese confiada a un ordenanza del Banco.

Como propuestas, finalmente, para mejorar la financiación, aparte las apuntadas con todo acierto en el documento de síntesis de la Comisión, y partiendo de una nueva estructuración del sistema, el nivel básico debería financiarse íntegramente por el Estado con cargo al IVA, que sustituiría a la cotización empresarial, y al IRPF en un porcentaje adicional que sustituiría a la parte de cotización de los trabajadores. Aumentada así la financiación estatal, el nivel complementario profesional mantendría un régimen de cotización similar al actual. El nivel complementario libre, por fin, se financiaría con las primas del seguro privado.

3 El problema de la *publicación* o privatización de la Seguridad Social en sus diversos grados, que inquiera la cuestión 3.ª, debe situarse en sus justos términos. Para ello debe partirse, en la lógica de nuestra ordenación socio-económica, de la correspondencia y coordinación entre gestión y financiación. Efectivamente, y en línea de principio, así como el erario público no puede ser administrado por los particulares, el patrimonio privado tampoco debe ser forzosamente gestionado por los entes públicos. De ahí se sigue que la estatalización, al menos la exclusiva *publicación*, si no quiere constituirse en expropiatoria, se justifica por la exclusividad o el predominio, al menos, de la fiscalidad. De donde que la estatalización de la Seguridad Social está íntimamente conectada con la naturaleza de sus instrumentos financieros. Desde luego, la tradicional exigüidad de la aportación estatal no contribuye a dirimir el problema en favor de la estatalización. La cuestión, entonces, se centra en la índole de las cuotas y en su tránsito desde la proximidad a la privatidad de las primas hacia la cercanía a las exacciones tributarias. Sin duda, esa peculiaridad financiera ha propiciado ese carácter de especial administración pública (entidades gestoras), diverso de la Administración estatal. No obstante, si bien la obligatoriedad impositiva de la cuota la aproxima a la imposición tributaria, su afectación específica a la financiación de la Seguridad Social, así como su especialísima determinación y recaudación no puede reprimir el sentimiento empresarial de su cercana patrimonialidad.

El problema se conecta, por otra parte, con el de estatalización *versus* liberalización. Nuestro sistema de Seguridad Social actual, por herencia de un pasado próximo, peca de estatalización hasta el extremo de impedir su regulación por los convenios colectivos, salvo en lo que respecta a la protección complementaria. Naturalmente que tal estatismo ordenador no se compaginaba bien con la cicatería financiera estatal, razón por la que la gestión de los fondos financieros de la Seguridad Social debía atemperarse, de un lado, con la participación de los interesados en los órganos de administración y en los de control de la gestión y, de otro lado, con la colaboración en la gestión de entidades privadas no lucrativas (mutuas patronales) y de las propias empresas. La situación hoy, por virtud del nuevo sistema político, debe modificarse, no sólo por la superación de un caduco paternalismo estatista, sino por expresa disposición constitucional.

Las reflexiones anteriores me conducen a matizar la respuesta, gradualizándola entre los antónimos estatalización-liberalización y *publicación*-privatización, en aplicación a los niveles de una posible Seguridad Social futura. De tal manera que, en un nivel básico, financiado estatalmente, la gestión debiera ser exclusivamente pública y sin resquicio a la iniciativa privada ni siquiera, probablemente, en régimen de colaboración; en un nivel complementario profesional, liberalizado colectivamente, esto es, de autonomía colectiva y obligatoriedad individual, regulado sectorialmente por convenios colectivos, y mejor por un convenio colectivo marco, financiado por cuotas negociadas en convenio, debería dejarse su gestión a la decisión adoptada colectivamente, propiciando la opción colectiva entre gestión pública o privada, sin determinismos dogmáticos ni imposiciones estatales a las libertades colectivas ejercitadas responsablemente; en un nivel complementario libre, esto es, individualmente voluntario, no cabe duda que, como en la actualidad, ha de ser gestionado privadamente conforme a la ordenación del seguro privado.



Manuel ALONSO OLEA

Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid

1 A) Diría que hoy son los siguientes:

1.º El envejecimiento continuo de la población española, y, por consiguiente, el aumento de pensionistas y el número de años durante el que lo son. La racionalización del sistema de pensiones es imprescindible, fijando espacios más amplios de tiempo para la determinación de las bases reguladoras de la pensión, y revisando profundamente el sistema de pensiones de viudedad, sustituyéndolo quizá por cantidades alzadas para las viudas sin cargas familiares que no hayan llegado a una determinada edad.

2.º Escasez del trabajo como bien, y, por consiguiente, del salario como fuente de cotización, esto es como base de cuotas o de impuestos. A la larga, parece insostenible la división de los capaces para trabajar en dos grupos, de los cuales el uno trabaja y el otro no, sosteniendo el primero al segundo; forzosamente hay que ir a repartir el trabajo. Una ofensiva en forma de desincentivación poderosa de las horas extraordinarias y del pluriempleo parece necesaria, así como la reducción de la jornada de trabajo. El paro va a estar con nosotros durante largos años, hasta una nueva eclosión de la tecnología y del sistema de necesidades; *no* es un paro coyuntural ni cíclico.

3.º Racionalizar la asistencia sanitaria, unificando toda la del sector público.

4.º La desprofesionalización de las pensiones de invalidez, y la concentración absoluta del sistema respecto de este riesgo sobre las prestaciones rehabilitadoras.

B) Desde luego, y mucho más en los ejemplos que se dan. Ir a un sistema general de tres niveles, sin una clara fijación de las contingencias, es una locura.

C) Desde luego. La realidad está clamando por este estudio a fondo, por una comisión de expertos a tiempo completo, y a la que se dé el tiempo y los recursos necesarios para hacer este estudio.

2 Bastantes de estas críticas son contradictorias entre sí y plantean problemas múltiples de imposible análisis breve. Podría decirse, sin embargo, por no hurtar respuestas:

1.º Por supuesto que una financiación apoyada sobre cotizaciones que versan sobre los salarios, penaliza, o no favorece, a las empresas que emplean intensivamente mano de obra. Pero un sistema contrario penaliza, o no favorece, a la empresa que la ahorra y, por consiguiente, penaliza a las empresas de alta tecnología, y obstaculiza el desarrollo tecnológico y económico que la experiencia enseña que, a corto y medio plazo, reduce el número de trabajadores. Lo trágico, o lo problemático de nuestra era, es que no parece que, a largo plazo, las tecnologías nuevas generen nuevos empleos, con lo que el problema revierte sobre la escasez radical de trabajo, ya apuntada, propia de nuestra época, hasta que aparezca una tecnología insospechada, o que yo no estoy en condiciones ni de sospechar. O hasta que se internacionalicen los problemas, porque la falta de trabajo refiere a un volumen determinado de producción, y habría que suponer que éste cubre las necesidades al nivel cultural y tecnológico actual de todo el mundo, lo que obviamente no es el caso. La paz perpetua y mundial es precondition así de la solución de estos problemas en cuanto immanentes al mundo, si no se quiere que los remedios finales hobbesianos, la guerra y la muerte, los solventen.

2.º Con todo, bajando el diapasón, parece evidente que en nuestro país la cotización sobre los salarios es excesiva, y que debieran venir más recursos de los fondos indiferenciados de los Presupuestos Generales del Estado. Por ejemplo, todos los necesarios para cubrir la asistencia sanitaria.

Y es claro que el fraude y la morosidad deben ser perseguidos. El fraude implacablemente, así de prestaciones como de cotizaciones. La morosidad también, pero evitando ejecuciones irracionales que rompan sistemas productivos o empresas.

3 La gestión privada de la Seguridad Social debe estar, a la vez, claramente autorizada y delimitada por los siguientes principios:

1.º Prohibición del lucro mercantil, salvo el implícito, por mucho que técnicamente no se le dé este nombre, del mantenimiento de los costes de administración.

2.º Que no se parcelen los colectivos asegurados, en cuanto a las que hoy serían prestaciones del sistema básico general de la Seguridad Social.

3.º Que el aseguramiento adicional privado sirva para cubrir nuevos riesgos o cubrir mejor los existentes, para los colectivos que asimismo quieran y puedan permitirse esto, pero viendo bien que sus cuotas de aseguramiento sean deducciones de sus rentas y no gravámenes adicionales sobre el público.



José CABRERA BAZAN

Facultad de Derecho
de la Universidad de Cádiz

1 La Seguridad Social española tiene todos los problemas lógicos que se derivan de la gestión del más importante servicio público de la sociedad contemporánea con las técnicas del aseguramiento privado. Si bien en un principio a la Seguridad Social le fue útil el sistema del seguro privado, ya hoy sus técnicas de gestión son ineficaces y, lo que es peor, altamente perjudiciales. Así es que el Estado ha llegado a aceptar el papel de asegurador de una serie de contingencias, cuya siniestralidad es absolutamente desproporcionada con el nivel de ingresos globales que percibe en concepto de primas-cotizaciones, por otro lado excesivamente altas a nivel individual o del cotizante-asegurado. De todo ello se derivan toda una serie de problemas, como los siguientes:

a) La injusticia social de las desigualdades protectoras, al mantenerse el binomio cotización-prestación como eje de la relación aseguradora y producirse inevitablemente el fenómeno de ingentes colectivos humanos cuya protección es nula o, al menos, ridícula, dadas sus escasas rentas laborales. La consecuencia es además lógica: a más rentas, mayor cotización, y mayores y mejores prestaciones, y viceversa, dándose finalmente el resultado de que reciben menos protección quienes más lo necesitan, quebrando el principio de solidaridad del que tanto alardea verbalmente la sociedad contemporánea.

b) La irracionalidad del gasto, que devora los presupuestos, sin una correlativa rentabilidad funcional, al perderse gran parte de los recursos por entre los infinitos recovecos de una burocracia hipertrofiada.

c) La consecuencia inmediata es la insuficiencia de los recursos, ante una progresiva demanda de protección generalizada de contingencias y la mala utilización de los mismos por la irracionalidad denunciada.

d) Y todo ello a pesar del alto coste de las primas-cotizaciones a cargo de las partes de la relación de trabajo, con las derivadas y peyorativas consecuencias para

el empleo de los trabajadores y la competitividad de las empresas.

Por supuesto, todos estos problemas están tan interrelacionados entre sí, que es muy difícil establecer prioridades entre ellos respecto de la consideración de soluciones a los mismos. Y a este respecto parece evidente la conveniencia de partir de *aquí* y de *ahora*, esto es, tomar como punto de referencia reformador el actual sistema de Seguridad Social que tenemos en España, como medida inmediata y a corto plazo, sin perjuicio de una reforma progresiva de sus estructuras, a más largo plazo, quizás orientada hacia el establecimiento de esos diferentes niveles de que se viene hablando (nivel básico universal no contributivo, nivel profesional obligatorio contributivo y nivel absolutamente libre, ante el que hay que mostrar algunas reservas, como diré más adelante).

Con esta actitud, hay que ser conscientes del flanco indefenso que se deja a la fácil acusación de conservadurismo por aquellos que precisamente no tendrán inconveniente en intentar conducir la reforma por los cauces más reaccionarios.

2 Todas las críticas dirigidas contra el sistema de financiación de la Seguridad Social española están más que justificadas, y lo que no se alcanza a comprender es que, ante la opinión generalizada al respecto, especialmente de los sectores técnicos financieros, no se tenga la voluntad política (quizás no se tenga el poder político tampoco...) para cambiarlo, sin que ello afectara en forma distorsionante a la mínima estabilidad que debe conservarse. Lo cierto es que no parece haber duda alguna de que:

a) El actual sistema, basado fundamentalmente en la cotización empresarial, repercute indirecta pero frontalmente (valga la paradoja) y de manera negativa sobre la clase trabajadora; sin duda alguna, éste es el factor que más frena la contratación de mano de obra y que, consecuentemente, más se opone a la generación de empleo. Las bonificaciones que se vienen estableciendo en las nuevas formas de contratación que prevé el Estatuto de los Trabajadores no es que vayan a resolver el problema del paro, pero están en la tímida aunque positiva línea de desgravación del factor trabajo en las diversas actividades productivas, lo que indica claramente que las cotizaciones actuales constituyen un sistema que debe ir arrinconándose en la medida de lo posible, sobre todo en una situación social en la que está plenamente aceptado el criterio del riesgo objetivo generalizado.

b) Es claro que la fuente de financiación alternativa no puede ser otra que la mayor participación del Estado, en línea progresiva y a cargo de sus presupuestos generales. El condicionamiento del Gobierno a aceptar esta fórmula, centrado en el incremento de sus ingresos vía una mayor presión fiscal (aumento de la recaudación del Impuesto General sobre las Rentas de las Personas Físicas y el establecimiento inmediato del Impuesto del Valor Añadido),

en una remisión indeterminada en el tiempo, en el espacio y, sobre todo, en su cuantía y calidad, requiere una mayor precisión, por otro lado nada difícil, si es que se tiene voluntad de cumplir ese manifestado deseo de aumentar su participación. Por lo pronto, en las actuales y clásicas consignaciones presupuestarias deberían seguirse criterios más selectivos, efectuándose trasvases de unas a otras en función de las finalidades sociales que se persigan a través de las mismas. Personalmente, mantengo la opinión de que es auténtico despilfarro el aumento del gasto en las consignaciones del Ministerio de Defensa si tenemos en cuenta el puesto que nos corresponde en el contexto geobélico, al menos hasta que se produzca nuestra incorporación plena en la OTAN.

Es claro que se trata de una cuestión de prioridades, esto es, si se prefiere estar dentro del Pacto Atlántico o dentro del marco comercial de los países de la Comunidad Económica Europea. Si se opta por lo primero, no podremos lamentarnos de la falta de competitividad de las empresas españolas por la imposibilidad de desgravar la cotización a la Seguridad Social en las exportaciones.

c) Todas esas críticas que se hacen a la financiación de la Seguridad Social son más que fundadas y aún podrían hacerse otras más menudas y detalladas, que la extensión de esta encuesta no permite. Y en cuanto a las propuestas necesarias para mejorarla, cabría hacer una gran propuesta para hacerla más equitativa, pero que podría parecer excesivamente simplista, dados sus grandes rasgos; sería del tenor siguiente: financiación única o casi exclusiva a cargo de los presupuestos generales del Estado, con el muy importante matiz de que éstos se nutrieran de un sistema fiscal progresista en el que pagaran más los que tienen más y no al revés, como sucede actualmente. Pero a nivel casuístico, y teniendo en cuenta las razones de su falta de equidad, pueden hacerse las siguientes, sobre la base de mantenernos en el *aquí* y el *ahora* del actual sistema de cotización:

1. Para evitar la discriminación entre pequeñas y grandes empresas, deben incluirse en la base de cotización (con topes más elevados que los actuales) todo tipo de remuneraciones, desde las pagas extraordinarias, fueren del tipo que fueren, hasta, con más razón, las horas extras, incluso con recargo en el tipo de cotización a modo de sanción para evitar su proliferación arbitraria, aunque siempre será muy difícil distinguirlas de las necesarias o justificadas.

2. Por supuesto que es absolutamente inadmisible e incongruente con la propia situación de la empresa que se ve obligada a una regulación de empleo, suspendiendo la vigencia de los contratos o reduciendo las jornadas, el que vengan obligadas a soportar la cotización a la Seguridad Social, como si nada ocurriera en sus economías. Es uno de esos supuestos surrealistas a los que tan dado es el ordenamiento jurídico de la Seguridad Social, a base de mantener la supervivencia de efectos de unas

relaciones de trabajo que se encuentran, por lo menos, en estado de letargo.

3. Finalmente, hay que decir que cada vez se justifica menos la existencia de una pluralidad de regímenes especiales, absolutamente deficitarios y mantenidos sobre las espaldas del Régimen General. La vocación de totalidad y universalidad de la Seguridad Social es incompatible con la pervivencia de dichos regímenes. Por lo que aquí importa el déficit de su gestión es suficiente para su eliminación, o al menos para que su financiación se equipare al Régimen General. Pero, además, el mantenimiento de la especialidad sobre la base de la limitación y recorte de su sistema de cobertura, restringido y constreñido a determinadas contingencias y prestaciones, supone una no menos intolerable discriminación para el colectivo que integra sus ámbitos subjetivos.

El régimen especial por excelencia, el Régimen Especial de la Seguridad Social Agraria, es un modelo de lo que financieramente no debe hacerse. Es cierto que el Régimen Especial de la Seguridad Social Agraria ha ido dando palos de ciego en lo que se refiere a su financiación, pero ni siquiera por casualidad ha acertado, si es que estos problemas deben dejarse a la casualidad en su solución. El cambio de sistema recaudatorio —de la ficción de las jornadas teóricas por hectárea a la verdad aproximada de las jornadas realmente empleadas en el cultivo— no sólo ha sido un fracaso, sino que ha puesto de relieve la injusticia de la financiación del régimen. En efecto, la antisocial conducta de los propietarios absentistas se ve favorecida además por su justificada falta de cotización, habida cuenta de que no tienen o tienen muy pocas jornadas reales. Lo mismo sucede con los empresarios agrícolas indirectos (arrendatarios y otros gestores de la explotación por título distinto al dominical), mientras que los pequeños propietarios cultivadores directos soportan la cotización de sus jornadas reales evidentes o innegables.

3 En relación con la privatización de la Seguridad Social, en el sentido de encomendar su gestión a la empresa privada, mi opinión es rotundamente negativa, lo que intentaré fundamentar a nivel teórico y práctico.

Desde el plano teórico, fundamento mi negativa en la lógica jurídica y en la ética. En efecto, como dije al principio, la Seguridad Social es sin duda el servicio más esencial que la sociedad organizada (Estado) se presta a sí misma y a los ciudadanos, contribuyendo de esta forma a su propia paz mediante la liberación de la necesidad (Beveridge) en la medida de lo posible. De que es un servicio esencial da fe la doctrina científica más solvente, que califica como tales aquellos cuya finalidad es la satisfacción de los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y que, más en concreto por cuanto hace a la tutela y protección de la salud, «compete a los poderes públicos organizar(la) y tutelar(la) a través de las medidas preventivas y de las

prestaciones y servicios necesarios» (art. 43), previsión sin duda referida a la Seguridad Social.

La gestión privada, si se admitiera, por principio y por su propia naturaleza, no puede garantizar con el carácter absoluto que se requiere la prestación de los servicios correspondientes. Hay que reiterar que la gestión privada, por naturaleza, tiende a la maximización del beneficio, y a la ética más elemental repugna que la ocasión angustiosa que las contingencias protegidas por la Seguridad Social suponen siempre, sea aprovechada (profits = beneficios...) como ocasión de ganancia. La gestión privada de la Seguridad Social podría adjectivarse sin ninguna dificultad de *usuraria*, pues éste es el sentido que se da a la usura en el Código penal. Siempre habrá una tendencia irrefrenable en la gestión privada a incrementar los beneficios a costa de disminuir el gasto, entendido como prestaciones.

Desde el plano de la experiencia práctica, no está muy lejano el momento en que se llegó a la conclusión de la conveniencia de sustraer la gestión del seguro de accidente de trabajo a las compañías privadas (1963) e igualmente la eliminación de las entidades colaboradoras del Seguro Obligatorio de Enfermedad, sin que se hayan justificado las previsiones cataclísmicas que se hacían desde el campo de la gestión privada. Por si fuera poco «la realidad ha(b)ia demostrado que los costes de esta gestión privada son sumamente elevados y se reflejan muy dolorosamente en el estrechez de criterio que preside la admisión de siniestros... y ha sido un semillero de pleitos» (Alonso Olea).

Debe decirse, de una vez por todas, que la pretensión de la CEOE, por la que está librando una gran batalla, carece de toda apoyatura jurídica y ética.

Finalmente, me atrevería a decir que tan sólo podría considerarse la participación simultánea de la gestión pública y de la gestión privada en el llamado nivel libre de la Seguridad Social, de acuerdo con esta posibilidad futura. Y ello porque, habida cuenta de que en este nivel, en alguna forma, ya vienen actuando las compañías privadas de seguros, el Estado se limitaría a usar de las facultades que le resultan atribuidas por el artículo 38 de la Constitución, reiteradamente interpretado por los especialistas en el sentido de que aquél puede competir con la gestión privada en la arena económica, sin necesidad de atender ya al principio de subsidiariedad.



Federico DURAN LOPEZ

Facultad de Derecho
de la Universidad de Córdoba

1 Los problemas prioritarios planteados por la Seguridad Social, en mi opinión, hacen referencia a la clarificación del panorama normativo de la misma mediante una codificación de las normas vigentes; a la racionalización y mejora de la gestión del sistema; a la introducción de correcciones en la financiación del mismo, en la línea que se apunta en la respuesta a la siguiente cuestión; a la progresiva acomodación a las tendencias armonizadoras de la Seguridad Social comunitaria (sistema mixto de indemnización de enfermedades profesionales, noción de invalidez, igualdad de trato en razón del sexo...); a la racionalización de la asistencia sanitaria mediante la instauración de un Servicio Nacional de Salud, introduciendo políticas de programación sanitaria y hospitalaria y medidas de control de gastos de salud; y a la necesidad de abordar estudios detenidos sobre las nuevas realidades con que se enfrentan los sistemas de Seguridad Social y las consiguientes perspectivas de reforma de los mismos.

En relación con la segunda cuestión de este primer punto, mi respuesta es positiva; en mi opinión hay que conocer y racionalizar lo que actualmente tenemos para intentar con éxito reformas estructurales del sistema.

En relación con la tercera cuestión, considero que es la línea de actuación más acertada y más fructífera a medio y largo plazo.

2 Las críticas, en efecto, son fundadas, pero para que sean significativas tienen que tener en cuenta toda una serie de datos. Dejando aparte el tema del fraude y de la morosidad, que plantea un problema real que hay que atajar con medios adecuados de gestión e inspección, y el relativo a las diferencias de cotización de los regímenes especiales (que es un problema con especificidad propia, y que está en la base de algunas de las críticas que se mueven a los sistemas de financiación contributiva, ya que con ellos pueden provocarse situa-

nes de desigualdad entre distintos regímenes, que, en función de que afecten a profesiones en expansión o en regresión, tendrán una u otra estructura demográfica y por tanto una situación más o menos favorable, lo que obliga, de mantenerse la financiación contributiva, a recurrir a subterfugios para corregir las desigualdades y a instaurar sistemas financieros de compensación complejos, cuya equidad es difícil de establecer), vamos a ocuparnos brevemente de los otros temas abordados, que están presentes, por lo demás, en los debates en curso en todos los sistemas nacionales de Seguridad Social.

1) En cuanto a las *cotizaciones empresariales*, hay que indicar, sobre todo, tres cosas:

- La situación en los distintos sistemas nacionales de Seguridad Social es muy variada al respecto. Por regla general, el empresario asume la mayor parte de la cotización (toda en algunas contingencias, como accidentes de trabajo y desempleo); sólo en Alemania la distribución de cotizaciones entre empresarios y trabajadores aparece sustancialmente inspirada por el principio de igualdad, y Holanda es el único país de la CEE en que las cotizaciones de los trabajadores son superiores a las de los empresarios.

- El tema de la incidencia del nivel de las cotizaciones sociales sobre la competitividad de las empresas, es mucho más complejo de lo que una descripción superficial podría hacer creer. Para valorar adecuadamente la incidencia de las cargas sociales sobre la capacidad competitiva de las empresas, hay que incluir en el análisis muchos otros elementos, desde la intensidad y la estructura de la presión fiscal, hasta los niveles salariales, los índices de productividad o las economías permitidas en un determinado momento por la organización del conjunto del sistema económico de cada país.

- Por otro lado, la valoración económica de las cotizaciones empresariales calculadas sobre los salarios no es uniforme: para algunos, este sistema de financiación incita la sustitución de trabajo por capital, incentivando por consiguiente la inversión y la modernización de la producción, y favoreciendo la competitividad y el crecimiento económicos, y por tanto, a largo plazo, el crecimiento también del empleo; para otros impone un modelo de crecimiento poco favorable a la creación de empleos, y si la modernización es un arma de la concurrencia económica, la productividad no es un objetivo en sí misma, pudiendo suceder que aumente la productividad y disminuya la producción, por la caída del empleo.

De todas formas, aunque se insiste en que lo importante es atender al costo global de la mano de obra (cuyo estudio corrobora que no resulta tan clara como se pretende a veces la penalización de las empresas de los países en que las cotizaciones patronales son la fuente de financiación principal de la Seguridad Social), las propuestas más recientes se mueven en torno

a la idea de que las cotizaciones sociales tienen que correr preferentemente a cargo de los trabajadores y no de las empresas (incluso eliminando la noción misma de cotización patronal, como propone Dupeyroux), y estudios económicos muy recientes argumentan que un alza de las cotizaciones sociales de los empresarios tiene más efectos negativos a medio plazo que un aumento de las cotizaciones de los trabajadores.

2) La *participación estatal* en la financiación de la Seguridad Social en España es todavía inferior a la media europea, aunque aquí también las situaciones son muy variadas. Se observa, de todas formas, una tendencia a la «fiscalización», por lo menos de ciertas ramas de la Seguridad Social; tendencia que no deja de levantar reticencias en el debate europeo, sobre todo entre las fuerzas económicas que desconfían de mecanismos dejados a la «disponibilidad» de las fuerzas políticas, alegando los riesgos que derivan de la tendencia de los políticos, sobre todo en período electoral, a aumentar las prestaciones, sin tener en cuenta las consecuencias financieras que de ello derivan para el sistema de la Seguridad Social. La fiscalización, de todas formas, no debe ser brusca (el sistema fiscal, a diferencia del sistema contributivo de la Seguridad Social suele ser progresivo, lo que provocaría, en caso de cambio brusco, una cierta caída del consumo interior) sino gradual, y sus efectos a medio y largo plazo serían beneficiosos para la productividad y el empleo.

3) La *estructura de la cotización* (bases máximas...) plantea ciertamente problemas de equidad y de penalización de los sectores productivos con intensidad de mano de obra. Las críticas al *plafond* de cotización son ya muy abundantes y las propuestas de supresión del mismo reiteradas. Por otra parte, una de las propuestas recientes más interesante es la diversificación del sistema de cotización en función de las distintas ramas de la actividad económica, para evitar las penalizaciones referidas, aunque el tema no deje de ser objeto de debate, afirmándose que la parte representada por las cotizaciones en los gastos de personal no ejerce influencia específica alguna sobre la proporción representada por los gastos de personal en el valor añadido, y que si las cotizaciones patronales se incorporan a los precios, al menos en parte, las empresas que utilizan poca mano de obra y mucho equipamiento, soportan cotizaciones «indirectas» con ocasión de sus compras de materias primas, de maquinaria o de energía.

Por consiguiente, pienso que lo absolutamente prioritario es un estudio detenido de todos los problemas económicos y también jurídicos implicados en el tema de la financiación de la Seguridad Social, que en muchas ocasiones se manejan con excesiva superficialidad. Mientras tanto, la línea de tendencia, buscando también el acomodo con los países comunitarios, debe ir en el sentido de disminuir las cotizaciones sociales y aumentar los impuestos directos, disminuyendo si acaso también los

indirectos. El tope máximo de cotización debería elevarse, aumentando las cotizaciones de los trabajadores y disminuyendo las de los empresarios. Con independencia todo ello de que la introducción del IVA abra nuevas perspectivas de extensión de la base de cotización a otros elementos de la cuenta de explotación distintos de los salarios.

3 Dentro de los innumerables proyectos de reforma del sistema de financiación de la Seguridad Social, se ha planteado en muchos países, como una de las alternativas posibles, la de la «privatización», al menos parcial, de la misma. El cambio radical del clima económico, que ha tenido lugar en los últimos años, ha impulsado las discusiones acerca del lugar de la Seguridad Social en la sociedad, de la capacidad de la economía para soportar su carga y de las medidas de reforma necesarias de la misma, aún cuando la estructura principal de los sistemas de Seguridad Social ha permanecido intacta, con sólo ciertos ajustes de débil alcance y algunas medidas de liberalización.

En el seno de esos debates, de todas formas, existen propuestas que van más allá de la simple reforma del sistema de financiación de la Seguridad Social y que plantean la privatización de al menos algunos de los sectores de la misma. En este sentido se presenta a veces una alternativa entre el retroceso en el nivel de las prestaciones existentes (como respuesta necesaria, junto a la modificación del sistema de financiación desde el punto de vista de los ingresos, para hacer frente a las nuevas condiciones económicas) y la reforma del sistema de Seguridad Social obligatoria, previendo más bien prestaciones de base que podrían ser complementadas por seguros sociales libres. Ello puede conducir, por una u otra vía, a cuestionar las conquistas sociales de las últimas décadas, aunque no faltan indicaciones tranquilizadoras, en el sentido de que si el aseguramiento libre complementario toma de nuevo a su cargo las mismas prestaciones, no hay, desde el punto de vista macroeconómico, más que un desplazamiento del sector colectivo al privado, siendo el «consumidor» quien debe decidir en ese caso acerca del empleo de sus rentas disponibles, optando, por ejemplo, entre más Seguridad Social o más vacaciones. Y no falta quien sostiene que ésta es la única vía viable para evitar un sistemático e insostenible déficit nacional. De todas formas, el debate sobre la privatización es aún en parte un debate *sotto voce*: muchas veces los planteamientos favorables a la misma no se presentan abiertamente, aunque no cabe duda que los nuevos profetas de liberalismo económico apuestan por esta vía, y su beligerancia va a depender, en gran parte, de los resultados que vaya dando en la práctica la política económica y social de la Administración Reagan. Pero tampoco cabe duda de que propuestas de este tipo encontrarán en todo caso una viva oposición.

En mi opinión, no se debe hacer bandera de la privatización, ni de la resistencia

a ultranza a la misma. La opción sobre ella exige una previa reflexión económica y social que desecha decisiones precipitadas. Hay que partir de algunos datos: si el aumento de los costos (que tiene una pluralidad de causas: la ampliación del campo de aplicación personal de los sistemas de Seguridad Social y la mejora creciente de los contenidos materiales de la protección; el costo creciente de la asistencia sanitaria; el aumento de los costos derivados de la evolución demográfica y el envejecimiento de la población; el aumento de los niveles de desempleo y de la consiguiente carga financiera; y la propia lentitud del proceso legislativo de la mayor parte de los países, que explica la escasez y el retraso de medidas, incluso de urgencia, adaptadas a las nuevas condiciones económicas) supera, de forma constante, el aumento de la renta nacional, el margen que permite el crecimiento de las rentas y de los gastos de consumo se reduce y puede incluso desaparecer; en estas condiciones el desarrollo de la Seguridad Social o genera un aumento de la inflación o ejerce presión sobre los salarios; en este caso, si el aumento de las cargas sociales supera ciertos niveles, se derivan efectos negativos para el empleo —sobre todo en países de financiación prevalentemente contributiva—, por lo que el desarrollo de la Seguridad Social sólo puede hacerse a costa del mismo. Y para hacer frente a esta situación, las medidas de «tesorería» se revelan cada vez más como ineficaces: aun cuando puedan inicialmente aparentar éxito, el déficit inevitablemente se reproduce, lo que confirma que en una economía en crecimiento ralentizado, en la que existe un importante nivel de desempleo, el problema de la financiación de la Seguridad Social es un problema crucial; las medidas de economía en cuanto a la limitación de gastos tienen limitaciones evidentes (el volumen de los seguros «demográficos» es apenas influenciable; el volumen de los seguros que compensan la pérdida de rentas depende de la coyuntura económica nacional e internacional y de las condiciones físicas y psíquicas de los trabajadores, lo que es también difícilmente influenciable; y el control de los gastos sanitarios, que es el que permite mayores márgenes de maniobra, presenta innumerables y delicados problemas), y la ampliación de los ingresos no es menos problemática. Si el margen de beneficios empresarial es difícilmente comprimible, el crecimiento de la Seguridad Social debe compensarse con ingresos provenientes de la masa salarial y del Estado. Pero si las resistencias a la disminución salarial ciegan esta vía y el sector público no consigue hacer economías, o bien el déficit estructural de la balanza de pagos pone al Estado en una situación financiera tal que la Seguridad Social será impagable, o bien el sistema actual de Seguridad Social y su financiación deben ser puestos en causa. Aquí es donde encajan los proyectos de privatización y, por consiguiente, la opción en torno a los mismos tiene que basarse en un estudio y en una meditación detenidos acerca de todas esas cuestiones.

Y en todo caso, sobre la base de que no haya una disminución de los niveles de protección, sino un desplazamiento del sector público al privado, con una mayor intervención de las opciones individuales del asegurado.



Jesus M.
GALIANA MORENO

Facultad de Ciencias Económicas
y Empresariales de la Universidad
de Murcia

1 Los problemas del actual sistema de Seguridad Social —como reiteradamente se ha puesto de relieve— son muchos y complejos. Su mero planteamiento es evidente que desbordaría, con mucho, el estrecho margen que permite el responder a un cuestionario. De cualquier modo, en un afán de síntesis y con un evidente ánimo no exhaustivo, trataría de condensarlos en los siguientes:

- a) Excesiva complejidad del sistema, que se observa, sobre todo, en su alto grado de fragmentación y, de forma muy notoria, en la hipertrofia normativa.
- b) Cauces inadecuados de financiación y falta de eficacia recaudatoria.
- c) Deficiencia apreciable en las prestaciones.
- d) Manifiesta incapacidad de gestión.

Es evidente que tratar de apuntar aquí, no ya en detalle, sino ni siquiera en sus rasgos más generales, un conjunto de medidas puntuales para la solución de tales problemas sería cuando menos ilusorio. Lo único que cabe es insistir en lo obvio, que las medidas correctoras a adoptar —cualesquiera que sean— deben dirigirse a introducir criterios de *simplificación* en el orden normativo y de *eficacia* en el campo de la ejecución. A tales efectos parece razonable concretarse inicialmente en la corrección de los defectos del sistema, en su racionalización y mejora, antes de abordar algo sin duda necesario, por imperativo constitucional, como es su reforma. Y ello por dos razones fundamentales: a) porque los cri-

terios marcados por el ANE, que han originado los trabajos de la Comisión Tripartita, se circunscriben a la mejora y racionalización del sistema actual; b) porque la reforma a fondo de nuestra deficiente estructura es de una tal complejidad que exigirá un periodo temporal dilatado, tanto para su estudio como para su puesta en práctica, siendo de desear que, por una vez, se dejasen a un lado las improvisaciones, ese actuar sobre la marcha, a que tan proclives nos mostramos con demasiada frecuencia. No cabe ignorar, sin embargo, que los defectos estructurales son tan profundos que cualquier intento de racionalización implicará, en cierto modo, una necesidad de reforma: reforma que, si hemos de ser realistas, no podrá hacerse en bloque, de una vez, sino paulatinamente.

2 Evidentemente, la mejora del sistema de financiación requiere el incremento de la aportación del Estado y, paralela y conjuntamente, la disminución de la financiación contributiva. Sin necesidad de insistir aquí sobre las diferencias que enfrentan a dos concepciones de la Seguridad Social —la de base asistencial y la de base contributiva—, y reconociendo que es la segunda la preponderante, de una u otra forma, en los países de nuestro entorno cultural, no parece desacertado advertir que nuestro sistema, como otros muchos, no escapa a una cierta tendencia evolutiva hacia esquemas asistenciales y, paralelamente, hacia la financiación con base en la fiscalidad. Tendencia que se advierte en el artículo 41 de la Constitución cuando anuncia un «régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos». Parece claro que el impuesto es el cauce adecuado para la financiación del mismo, sin perjuicio de que sean las aportaciones de los interesados las que financien el sistema complementario libre, que igualmente prevé el artículo citado.

Dejando, sin embargo, a un lado consideraciones a tener en cuenta con vistas a una futura reforma de la estructura financiera, en un plazo breve, con vistas a su racionalización y mejora, debieran acometerse con urgencia:

a) El acercamiento progresivo de las bases de cotización a los salarios reales (vieja aspiración, incumplida, de nuestro ordenamiento) y la pertinente disminución de los tipos de cotización, ya que, como reiteradamente se ha señalado en diversidad de estudios, los topes máximos implican una exoneración relativa de los salarios más altos, lo que implica una discriminación negativa con referencia a las empresas de elevada utilización de mano de obra y que abonan salarios más reducidos, además de introducir otro factor discriminatorio en los abanicos de salarios netos, que crecen con más rapidez a medida que el salario bruto se eleva por encima del tope de cotización.

b) Con carácter prioritario debe considerarse la necesidad de introducir la necesaria claridad en la regulación de los procedimientos de inspección y recaudación, eliminando lo que se ha denominado en

algún reciente estudio el «actual caos legislativo», del que son buena muestra disposiciones tan recientes como la Ley 40/1980 y el Real Decreto-ley 10/1981, ambas sobre Inspección y Recaudación de la Seguridad Social. Convendría, en este sentido, introducir unos criterios de eficaz coordinación entre las entidades gestoras y la Inspección de Trabajo, potenciando al máximo las viejas Oficinas Delegadas.

3 Me parece claro que no cabe aceptar la gestión privada de los intereses sociales que se encuentran en la base de la Seguridad Social, ya que —sin necesidad de acudir a argumentos adicionales— esa gestión privada no puede armonizarse con el régimen público de Seguridad Social que reconiza la Constitución.

Otra cosa es que, junto a un sistema público de Seguridad Social, coexistan o puedan coexistir fórmulas complementarias de aseguramiento que, por propio imperativo constitucional, son *libres*.



Antonio MARTIN VALVERDE

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Sevilla

1 A mi juicio, los problemas prioritarios de la Seguridad Social española son: a) su deficiente organización y administración; b) la falta de calidad o suficiencia de algunas prestaciones, y c) la tendencia al desequilibrio entre sus ingresos y gastos, así como la incidencia negativa de su estructura financiera sobre el empleo.

En el ámbito de las prestaciones sanitarias, los dos primeros problemas casi se confunden en uno solo: la calidad de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social no es satisfactoria, principalmente porque la organización y la administración de la misma son deficientes. Las medidas urgentes a adoptar aquí deben ser, pues, en lo esencial, medidas de buena administración de recursos materiales y humanos. Entre ellas han de figurar seguramente una normativa clara, razonable y rigurosamente aplicada so-

bre incompatibilidades, dedicación y movilidad del personal; una mejora sustancial de la asistencia en «instituciones abiertas», hoy reducida, en muchos casos, a mera dispensación de medicamentos; una más ajustada distribución territorial de la red hospitalaria; y un incremento sensible en la dotación de camas por habitante.

En el ámbito de las prestaciones económicas, el diagnóstico ha de ser un poco más matizado, pero una buena parte de los problemas «prioritarios» siguen siendo problemas de organización y administración: larga duración de los trámites de concesión de prestaciones, morosidad y ocultaciones en el pago de cuotas, elevado nivel de fraude en las prestaciones. Algunos de estos problemas (como el del fraude en la prestación de incapacidad laboral transitoria) son derivación clara de las deficiencias administrativas de la asistencia sanitaria, y tienen a su vez una repercusión en la productividad de las empresas que desborda los límites del sistema de la Seguridad Social.

El funcionamiento más eficaz de la «maquinaria» administrativa permitiría, sin duda, hacer frente a las más notorias insuficiencias de la acción protectora de la Seguridad Social: insignificancia de las asignaciones familiares por hijos, no automatización en la concesión de algunas prestaciones, e inexistencia de prestaciones de desempleo para los asalariados no hijos del sector agrícola (que son, como se sabe, la gran mayoría). En mi opinión esta última laguna es la que requiere una solución más urgente. En un Estado social los ciudadanos han de tener la posibilidad, o bien de ocupar un puesto de trabajo, o bien, en su defecto, de obtener un subsidio para atender a sus necesidades vitales; y esto es lo que todavía no está reconocido por la ley a este sector de la población laboral. Quizá no esté de más añadir que la extensión de la prestación de desempleo a los trabajadores agrícolas no hijos debe plantearse en combinación con una racionalización del empleo comunitario (y no en sustitución del mismo); y que el «precio» administrativo de una y otra medida ha de ser, inevitablemente, la depuración de los censos de los trabajadores agrícolas.

Quisiera resaltar, por último, que una concausa nada desdeñable de los problemas de organización y administración a que nos hemos referido es el desorden y la falta de coherencia en el ordenamiento jurídico de la Seguridad Social. La cuestión no es tanto que la legislación en la materia sea técnicamente mala, como que el sistema de producción normativa carece de la más mínima racionalidad: coexistencia de tres niveles distintos de regulación en la gran mayoría de las materias, remisión a normas de aplicación y desarrollo de decisiones importantes sobre acción protectora, fragmentación del conjunto en distintos regímenes especiales para cuya creación basta con un decreto. Las consecuencias negativas están a la vista, y crecen, como es lógico, a medida que pasa el tiempo: incontinencia reglamentaria, multi-

plicación de regímenes especiales, no previsión del impacto de las reformas legislativas en los diferentes escalones normativos, problemas múltiples de vigencia, excesiva litigiosidad. Para poner remedio a esta situación, es preciso elaborar o bien un Código de la Seguridad Social, o bien una verdadera Ley General de la Seguridad Social.

2 Considero fundadas la gran mayoría de las críticas a la financiación de la Seguridad Social española que se formulan en la segunda parte del cuestionario. Parece claro, en efecto, que la cotización a la Seguridad Social penaliza a las organizaciones productivas intensivas en mano de obra, estimula las decisiones empresariales de sustitución de factor-trabajo por factor-capital, y grava desigualmente a empresas y sectores por el juego de las bases máximas y de las reglas de cotización de pagas extras. En una crisis económica como la actual, esta beligerancia contra el empleo de la estructura financiera de la Seguridad Social nos parece, ciertamente, como indicábamos más arriba, una de las cuestiones prioritarias a abordar en la racionalización de aquélla.

Sobre las medidas precisas para conseguir que el gravamen fiscal de la Seguridad Social no resulte discriminatorio, y sea al menos «neutral» respecto a las decisiones empresariales de utilización de factores productivos, no me voy a extender aquí; la corrección de los puntos negativos que señala el cuestionario constituye ya un programa mínimo de medidas racionalizadoras. Me gustaría, no obstante, hacer algunas observaciones concretas en relación con el tema de las desigualdades sectoriales en la cotización de la Seguridad Social.

Existe un sector de la acción protectora en el que las desigualdades de cotización me parecen enteramente justificadas; tal es el de las indemnizaciones de los riesgos profesionales. Las primas diferenciales por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en función de la siniestralidad y la morbilidad constituyen una técnica de asignación de costes sociales, en virtud de la cual éstos revierten sobre los sectores productivos que los generan. Lo cual resulta muy conveniente, tanto desde el punto de vista de la seguridad e higiene, como desde el punto de vista de la justicia distributiva. (Cuestión distinta, pero que también merecería una consideración detenida, es la de la distribución igualitaria o diferencial de parte de la carga financiera del riesgo profesional de desempleo).

En cuanto a la desigualdad de presión fiscal y cotización total por persona entre el régimen general y los regímenes especiales, es cierto que tales desigualdades carecen de toda justificación en muchos casos, y pueden resultar excesivas en el momento presente. De todas formas, no estoy seguro de que la absoluta igualdad contributiva entre los distintos sectores o ramas de producción sea un principio irrenunciable. Un cierto grado de solidaridad intersectorial en materia de Seguridad Social me parece

posible, con las debidas precauciones, para compensar los efectos desfavorables de la «mano» del mercado o de la «mano» de la intervención pública.

3 Como es sabido, las parcelas de la Seguridad Social abiertas actualmente a la iniciativa privada son, con unas u otras limitaciones, el autoaseguramiento de la asistencia sanitaria y la incapacidad laboral transitoria, el aseguramiento de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales por parte de las mutuas patronales, y las llamadas «mejoras directas» de prestaciones; de estas últimas las más utilizadas en la contratación colectiva son, probablemente, los complementos de las prestaciones de incapacidad laboral transitoria y el pago de cantidades a tanto alzado en caso de defunción del trabajador. Así pues, las preguntas que propone esta tercera parte del cuestionario pueden ser replanteadas en términos de opción entre las siguientes posibilidades: a) mantener la actual situación; b) ampliar el campo de la iniciativa privada a otros aspectos de la acción protectora; c) reducirlo, y d) proceder a una reordenación de los ámbitos respectivos del sector público y del sector privado. Esta última es la vía que creo más acertada.

En lo que respecta a las prestaciones sanitarias, la vuelta a la medicina privada no parece viable. A la altura de 1982 los problemas de la salud son problemas colectivos, que exigen soluciones colectivas elaboradas en el marco de una planificación por parte de los poderes públicos. Es, pues, en el sector público donde hay que concentrar los recursos sanitarios, abordando sus problemas con decisión y realismo. Lo anterior no significa, desde luego, la supresión de los estímulos económicos para los profesionales de la medicina y la sanidad; como en otras actividades públicas y privadas, el sistema y la escala de retribuciones deben jugar aquí un papel esencial. En relación con los enclaves de asistencia sanitaria privada que subsisten hoy en el marco de la Seguridad Social, la propuesta que se hace es la de su supresión. En parte por las razones de principio que se acaban de exponer; pero, en alguna medida, también porque en las decisiones de autoaseguramiento o de aseguramiento por mutuas patronales los beneficiarios de la asistencia sólo participan, si acaso, de una manera indirecta.

En las prestaciones económicas a corto plazo — más concretamente, en la prestación de incapacidad laboral transitoria — no parece que la correlación actual prestaciones básicas públicas/complementos o mejoras directas privadas pueda variar mucho. A partir de determinados grados de absentismo, cabría pensar en la reducción de algunos puntos en el porcentaje de la prestación básica, dejando por consiguiente un margen más amplio de maniobra, a nivel de sector o empresa, para las prestaciones complementarias «voluntarias».

En las pensiones o prestaciones económicas a largo plazo es donde la cuestión

del papel de la iniciativa privada en la Seguridad Social tiene para mí una respuesta más difícil. Desde un punto de vista económico, no dejaría de ser un despilfarro abrir una parcela de actividad a la iniciativa privada en la que ésta se limite a calcar el esquema de prestaciones del sistema público de la Seguridad Social. También es cierto, por otra parte, que, por encima de un cierto nivel, la oferta de los fondos privados de pensiones puede ser lo bastante diferenciada e interesante en servicios, como para justificar la existencia de los mismos. Una solución intermedia sería probablemente la más acertada: pensiones públicas revalorizables hasta un porcentaje máximo de los ingresos de actividad, y campo abierto a la iniciativa privada para atender a la demanda excedente.



Alfredo
MONTROYA MELGAR

Facultad de Derecho
de la Universidad de Murcia

1 Al tratar de los problemas de la Seguridad Social, resulta obligado comenzar reconociendo la enorme trascendencia del sistema y su papel de primer orden para acercarse a un ideal de justicia y estabilidad sociales. La concepción de una sociedad moderna es, desde luego, inseparable de la implantación de medidas de Seguridad Social.

Si no hay dudas en la aceptación del principio de la Seguridad Social, entendida como sistema jurídico-financiero y técnico dirigido a prevenir y remediar determinadas situaciones de necesidad, si existen y graves en cuanto a que los instrumentos utilizados para aplicar la política de Seguridad Social sean los más adecuados y su empleo el más apropiado. E incluso se plantean dudas, más allá de la oportunidad o inoportunidad de los medios seleccionados y de la utilización de éstos, acerca de la arquitectura fundamental del propio sistema de Seguridad Social.

Los dos grandes problemas que plantea el nuestro, como cualquier otro sistema de

Seguridad Social, son, evidentemente, el de proporcionar unas prestaciones suficientes y el de allegar para ello los necesarios recursos. Los dos problemas exigen, para su solución, multitud de decisiones técnicas, en cuya base se hallan, como no podía dejar de ocurrir, opciones políticas. La deseable calidad de las prestaciones de la Seguridad Social tiene su límite —que al político corresponde ponderar— en las disponibilidades económicas del sistema social. Sin atender a lo que éste está en condiciones reales de aportar, cualquier diseño sobre servicios y prestaciones sería pura elucubración.

Se piense en una revisión a fondo de la Seguridad Social o sólo en un perfeccionamiento de sus estructuras, no puede perderse de vista el hecho notorio de que a recursos precarios no puede pretenderse que correspondan prestaciones óptimas. Otra cosa es que esos recursos sean traídos con criterios de mayor racionalidad y, sobre todo, que sean administrados con mayor rigor, lo que sin duda supondrá una mayor calidad en el régimen de las prestaciones.

No se ve oposición entre la adopción de medidas de reforma a largo plazo y corrección de defectos con carácter inmediato. Es más: se considera un deber de los poderes públicos el ir detectando y remediando fallos concretos en el funcionamiento del sistema de la Seguridad Social. La planificación de una amplia reforma estructural de ésta no puede servir de excusa para el mantenimiento de deficiencias normativas, técnicas u organizativas, que ciertamente se dan en exceso.

En espera de esa posible reforma en profundidad, habría que evitar la tentación de realizar una pre-reforma (que acaso terminase consolidándose y suplantando a la verdadera reorganización a fondo de la Seguridad Social); habría, pues, que limitarse —y no es poco— a actuar en orden a lograr una gestión austera y eficaz de los recursos y medios disponibles, sin abordar todavía problemas estructurales (sistema de prestaciones, sistema de financiación, etc.).

La idea, ampliamente aceptada y aceptable, de crear tres niveles de financiación de la Seguridad Social (impositivo, contributivo y libre) parece inscribirse más que en un contexto de simple mejoramiento de la Seguridad Social existente en una línea de reforma sustancial. La articulación de esa idea, así como la de la nueva ordenación de las prestaciones de la Seguridad Social, debería efectuarse mediante un estudio previo en el que participaran expertos solventes, contando con tiempo y medios bastantes. La experiencia enseña que las reformas improvisadas suelen agravar las situaciones cuya corrección pretenden.

2 La financiación de nuestra actual Seguridad Social reposa en exceso sobre las aportaciones contributivas (cuotas de empresarios y trabajadores), lo que conlleva consecuencias negativas para el fomento del empleo, abundantemente denunciadas.

Una ponderada reducción de las cuotas habría de ser compensada, lógicamente, con otros ingresos, básicamente aportados por el Estado con cargo a sus presupuestos.

Parece evidente que la reducción de la carga contributiva impuesta por las cuotas de la Seguridad Social (reducción a la que ya se comprometieron las partes firmantes del Acuerdo Nacional sobre Empleo) quedaría contrarrestada si un eventual descenso en los tipos de cotización fuese acompañado de una elevación de las bases, identificándolas, por ejemplo, con los salarios reales en todo caso. Seguramente el *plus* de cotización que media entre bases tarifadas (no necesariamente únicas, sino abiertas en abanico) y salarios reales podría ser cubierto a través de un nivel complementario y libre de contribución.

Que una causa importante del déficit de la Seguridad Social la constituyen, de un lado, los numerosos supuestos de fraude en la percepción de prestaciones, y de otro, el elevado grado de morosidad, al que no hace frente adecuadamente el mecanismo recaudatorio ejecutivo, es evidente. Esta sería precisamente una línea —la intensificación del control de tan perturbadoras realidades— en la que debería actuar de modo prioritario la opción correctora, a corto plazo, de la Seguridad Social existente.

Sin negar que en algún caso la creación de regímenes especiales de la Seguridad Social haya sido oficial o poco justificada, no se cree que una uniformización total —fácil de postular— sea congruente con las indudables peculiaridades sociales y financieras que en la mayor parte de los supuestos han exigido la instrumentación de tales regímenes.

La reestructuración financiera de nuestra Seguridad Social implicaría al tiempo, e inevitablemente, una reordenación de las prestaciones y de su gestión. Por lo pronto, y como ya se ha dicho, habría que buscar un nuevo equilibrio entre cotización y financiación tributaria, que incrementase la aportación del Estado y redujese la de trabajadores y empresarios. Sobre esta base, podría articularse un nivel de prestaciones financiadas por el Estado y que cubrirían a toda la población (en este nivel ocuparía un lugar primordial la asistencia sanitaria), un segundo nivel contributivo, financiado por las cuotas, complementadas por subvenciones estatales (al que corresponderían las prestaciones de desempleo o incapacidad laboral transitoria) y un tercer nivel, asimismo contributivo, de carácter voluntario (prestaciones complementarias).

3 La participación de la iniciativa privada en el sistema de aseguramiento de necesidades sociales viene reconocida, como es bien sabido, en la Constitución, cuyo artículo 41, tras declarar que «los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos» (régimen que ha de garantizar prestaciones «suficientes»), añade que «la asistencia y prestaciones complementarias serán libres». Ello significa que los niveles

de prestaciones superiores a los mínimos o «suficientes» que se encomiendan al sector público, podrán ser gestionados privadamente.



Manuel Carlos PALOMEQUE LOPEZ

Facultad de Derecho
de la Universidad de Salamanca

1 a) El sistema español de Seguridad Social presenta en la actualidad una amplia gama de graves problemas que exigen, desde luego, inmediato y correcto planteamiento, así como solución adecuada. Tales son, de modo señalado, los siguientes:

1.º Excesiva fragmentación del campo de aplicación, habiéndose llegado, a través de una política normativa poco cuidada, nada menos que a dieciséis regímenes diferentes de Seguridad Social, que difícilmente pueden justificarse, en la mayoría de los casos, su oportunidad y racionalidad.

2.º Existencia de importantes bolsas de desprotección.

3.º Inadecuado sistema de financiación, basado fundamentalmente sobre cotizaciones de empresarios y trabajadores y una participación presupuestaria del Estado reducida (10,5 por 100 para 1981), lo que sin duda penaliza el empleo por encarecimiento del coste del trabajo.

4.º Deficiente sistema recaudatorio, en el que la tasa de impago de cuotas debidas crece de forma continua, sin que las modificaciones administrativas introducidas hasta el momento hayan acertado a contener la morosidad creciente de los empresarios deudores.

5.º Ineficacia de buena parte de la acción protectora del sistema, susceptible de ser concretada en algunos aspectos más llamativos:

• Graves deficiencias en la prestación de asistencia sanitaria (deterioro, masificación, desorden administrativo y hospitalario, disparo de gastos farmacéuticos, etc.).

• Desprotección acusada del desempleo (la tasa de cobertura o índice de protección alcanzaba tan sólo en el segundo trimestre de 1981 el 35,7 por 100), explicable en buena medida por las restricciones operadas en el régimen jurídico de la prestación por la Ley Básica de Empleo de 1980.

• Insuficiente protección de las cargas familiares, a partir de prestaciones económicas de cuantías meramente simbólicas.

• Cuantía insuficiente de las pensiones, sin que exista un procedimiento para su revalorización automática en función del crecimiento del coste de la vida (en 1981, la pensión media suponía únicamente el 66,5 por 100 del salario mínimo interprofesional).

6.º Pluralidad orgánica y falta de racionalización administrativa en la gestión del sistema.

Urge, por tanto, la puesta en práctica de las correspondientes medidas normativas tendentes a la eliminación de las disfunciones señaladas, decididamente a través de una acción coordinada en todos los planos (campo de aplicación, financiación, acción protectora y gestión), en la seguridad de que de muy poco habría de servir la actuación sobre aspectos singulares, o aparentemente prioritarios, cuando el sistema de Seguridad Social es un todo integrado, en cuyo seno la interacción de sus distintos elementos es un dato incuestionable.

b) Conviene distinguir, por lo pronto, un doble modo de actuación sobre el sistema vigente de Seguridad Social. Uno primero, de «mejora y racionalización» del propio sistema, a que se refiere de modo expreso el punto V.2 del Acuerdo Nacional sobre Empleo (ANE), encaminado exclusivamente a conseguir la mayor y más racional funcionalidad del sistema existente, eliminando cuantos defectos de organización y funcionamiento le hipotecan. Una labor de «reforma» del sistema habría de proponerse, por contra, de forma más ambiciosa, la reconsideración del modelo normativo vigente, su cambio de estructura, sin perjuicio naturalmente del aprovechamiento de los elementos positivos actualmente existentes.

Es claro, en mi opinión, que lo que se debe acometer en este momento, del modo más urgente y serio posible, es la «racionalización» del sistema existente, eliminando sus contradicciones y facilitando su desenvolvimiento pleno, en la línea de corregir los defectos apuntados arriba. Semejante labor no es que sea propiamente condición doctrinal previa, sino que es la única posible en el presente, si se quiere detener el creciente deterioro de funcionamiento del sistema, habida cuenta, por lo demás, de que la operación de reforma exige de modo insoslayable tiempo y estudio, de los que no se puede disponer cuando se precisa de una actuación urgente.

Concéntrase ahora la atención, pues, en las operaciones de mejora y racionalización necesarias, dejando en manos de una comisión de expertos, suficientemente plural

y abierta a los interlocutores sociales (una Real Comisión para la reforma de la Seguridad Social podría ser la fórmula conveniente), el estudio de una propuesta de reforma en profundidad del sistema actual de Seguridad Social. Procedimiento de actuación no ya acertado, sino, a mi parecer, el único solvente en la actualidad. Sobre todo, porque no existe incompatibilidad entre el actual sistema, que puede permanecer el tiempo necesario con las oportunas operaciones de mejora y racionalización, y el «régimen público de Seguridad Social» a que se refiere el artículo 41 de la Constitución.

2 Las críticas a la estructura de financiación del actual sistema de Seguridad Social que se recogen en la formulación de la pregunta, y a que ya se ha hecho referencia antes, se ajustan sustancialmente a la realidad, sin perjuicio de algunas precisiones necesarias a efectuar con más tiempo, y constituyen expresión de otros tantos defectos que en la materia arrastra el sistema español.

La mejora de la financiación de la Seguridad Social española pasa de modo necesario, en mi opinión, por las siguientes e indispensables operaciones normativas:

• Incremento de la financiación de la Seguridad Social a cargo del Estado, con reducción consiguiente de la participación de las cotizaciones a cargo de empresarios y trabajadores y disminución de la presión contributiva.

• Distribución equitativa de la carga contributiva.

• Reforma de los procedimientos de inspección y recaudación de cuotas, con vistas a frenar el elevado índice de fraude e impago.

3 ¿Es constitucionalmente posible la gestión privada, en cualquiera de sus formas, de la Seguridad Social? La respuesta vendrá dada, a fin de cuentas, por el sentido que quepa atribuir a la expresión final del artículo 41 de la Constitución, cuando señala que «la asistencia y prestaciones complementarias serán libres».

El modelo constitucional de Seguridad Social contempla la posibilidad de un nivel complementario y voluntario de cobertura, a adionar, en su caso, al mínimo y obligatorio que garantiza a todos los ciudadanos una protección suficiente ante situaciones de necesidad. El intérprete no dispone, desde luego, a partir de la fórmula final del artículo 41 de la Constitución, de elementos conceptuales precisos —nótese la extremada ambigüedad del término *libres* en el contexto de la frase— dentro del sistema de la Seguridad Social. Es así, pues, que cabe una doble opción interpretativa, que en definitiva deberá despejar el legislador ordinario y, en su caso, el Tribunal Constitucional.

Podría entenderse, inicialmente, que «libertad» de la asistencia complementaria remite a la privatización de la organización y gestión de los mecanismos de cobertura

de necesidades personales que se establezcan por encima del «régimen público», mínimo y obligatorio, de Seguridad Social. Dentro de una perspectiva semejante, por ejemplo, a la que expresa el artículo 38.5 de la Constitución italiana, cuando prescribe que «la asistencia privada es libre». En tal caso, este nivel complementario y libre de asistencia permanecería extramuros del régimen de Seguridad Social como función del Estado.

Con arreglo a una segunda opción hermenéutica, no exenta en verdad de fundamento, asistencia complementaria y libre no tiene por qué excluir un mecanismo público de protección social. De ser ello así, «libre» no equivale —dentro de la fórmula final del artículo 41 de la Constitución— a «privado», sino propiamente a «voluntario» o «no obligatorio». Se estaría, en su caso, ante un nivel complementario de Seguridad Social, integrado en el propio sistema, voluntario en su constitución o concertación de la cobertura, y de gestión pública. La iniciativa privada podría, en último término, establecer libremente mecanismos de protección complementaria de tercer grado.

En cualquier caso, la posibilidad constitucional de participación de la iniciativa privada en la gestión del régimen de Seguridad Social propiamente dicho es realmente inexistente. El establecimiento de niveles complementarios de cobertura, abiertos en su caso a la gestión privada, se sitúa así fuera del sistema directo de Seguridad Social, de gestión exclusivamente pública.

Y es que ánimo de lucro, que a la postre mueve la participación de empresas privadas en la administración y gestión de la Seguridad Social, y cobertura de necesidades sociales, en que consiste un sistema de Seguridad Social, son términos difícilmente compatibles, en cuanto que la rentabilidad económica de la gestión de un servicio público no puede ser nunca —como lo es contrariamente, por hipótesis, para la empresa privada— el criterio único ni siquiera preferente de actuación. La gestión de un sistema de cobertura de necesidades sociales generales exige, en consecuencia, la solidaridad económica que sólo puede proporcionar el Estado, al margen de cuál haya de ser la técnica de gestión seleccionada.



Juan M. RAMIREZ MARTINEZ

Facultad de Ciencias Económicas
y Empresariales de la Universidad
de Valencia

1 Se puede afirmar, de partida, que la disyuntiva entre, por un lado, mejora y racionalización del actual sistema de Seguridad Social, y, por otro lado, reforma (estructural) del sistema, constituye un falso problema.

En primer lugar, el paso de un sistema como el nuestro (basado en una financiación por cotización y en unas prestaciones de carácter indemnizatorio, es decir, vinculadas a las rentas anteriormente obtenidas del trabajo), esencialmente idéntico a los de los demás países de la Europa continental (Francia, Bélgica, República Federal Alemana, Italia...), a un sistema similar al de los países anglosajones y escandinavos y Países Bajos (basado en la financiación fiscal y en prestaciones de carácter alimentario, es decir, mínimos debidos a todos los ciudadanos por su condición de tales, no de trabajadores), no es un paso que pudiera producirse bruscamente, mientras que nuestro actual sistema tiene planteados una serie de problemas urgentes (reforma de la financiación, sobre todo; mejora de la asistencia sanitaria y control de sus costos; extensión de la prestación por desempleo), problemas derivados de la casi generalización subjetiva de la Seguridad Social, del envejecimiento de la población y de las consecuencias de la crisis económica (disminución de la población empleada, inflación), los cuales requieren una actuación inmediata.

En segundo lugar, las diferencias entre ambos modelos de sistemas de Seguridad Social, particularmente intensa después de la Segunda Guerra Mundial, han venido atenuándose en los últimos años, produciéndose una cierta convergencia de los modelos. Convergencia debida, por una parte, a la generalización de sistemas complementarios de pensiones en los países angloscandinavos, y, de otra parte, a la extensión de ciertas prestaciones (asistencia sanitaria; prestaciones familiares; desempleo) en los países europeos que partían del modelo alemán.

Por estas razones, parece ineludible afrontar prioritariamente las necesarias reformas

en el actual sistema, antes que plantearse cualquier reforma del sistema. Dicho de otro modo, la disyuntiva no parece existir entre mejora y racionalización del actual sistema y reforma del sistema; sino entre reformas dentro del actual sistema y cambio de sistema.

En tal sentido, la alternativa a elegir debería de ser la primera (reformas en el sistema), ya que la segunda (cambio del sistema) parece más lenta y, en cierto modo, innecesaria por la convergencia de los modelos.

A fin de cuentas, las mejoras y racionalizaciones que se contemplan (en la estructura de la cotización, principalmente; en la gestión de las prestaciones) son, realmente, reformas del actual sistema.

En cuanto a los problemas prioritarios, ya se han apuntado previamente. Uno es fundamental: el de la forma de financiación del sistema. A la cual, asimismo, se enfrentan, por lo demás, las últimas reformas efectuadas en los países de la CEE.

2 Sobre los actuales defectos de la financiación de nuestra Seguridad Social no cabe duda alguna, y puede decirse sin temor, que existe un consenso generalizado sobre los mismos. Principalmente, la cotización sobre la nómina salarial, acompañada de la existencia de techos máximos de cotización, penaliza a las empresas trabajo-intensivas y a los niveles salariales más bajos, con la inevitable consecuencia de restringir la contratación de trabajadores y fomentar la mecanización de los puestos de trabajo. Pero también, y esto se suele resaltar menos últimamente, dato curioso, con el efecto de limitar la redistribución de la renta, en cuanto finalidad asignada (al menos teóricamente) a los sistemas de Seguridad Social.

De todos modos, y desde el punto de vista de la incidencia de la forma de financiación sobre la competitividad de nuestras empresas, no conviene perder de vista el dato de que (según los proporcionados recientemente por Eurostat: ver *Intersociales*, febrero 1982), el coste social unitario —entendido como el cociente del coste salarial medio, incluidas cargas sociales, por el índice de productividad— para España es inferior al de otros países. Concretamente nuestro país ocupa un quinto lugar, con un índice 106, por detrás de Japón, Francia, Estados Unidos y República Federal Alemana (este último, índice 100), y seguido con mayor coste social unitario por Gran Bretaña, Bélgica, Suecia e Italia.

En todo caso, dos reformas parecen ineludibles. Una, para asimilarnos a las estructuras de los demás países de la CEE: el aumento de la contribución estatal a la financiación del sistema. Otra, que parece tendencia inevitable en los países europeos: la supresión de los techos máximos de cotización.

Aunque es cierto que la supresión del *plafond* puede tener algunos inconvenientes (la carga social puede resultar muy elevada

para algunas empresas; la posible repercusión sobre los precios), las injusticias derivadas de los techos máximos están obli-gando en todos los países a su supresión: por ejemplo, la Ley Dhoore belga, de 26 de junio de 1981, prevé su supresión integral a partir del 1 de enero de 1983. Asimismo se propugna su supresión en Francia.

Ahora bien, para evitar los inconvenientes apuntados, cabe pensar que la supresión de los techos debería, en primer lugar, aplicarse paulatinamente (en un plazo de tres a cinco años). Además, podría ir compensada con una reducción de los tipos de cotización, lo que evitaría efectos negativos sobre el empleo.

Junto a la supresión de los techos, es conveniente pensar en la introducción de factores correctores que tuvieran en cuenta la incidencia del factor trabajo en los costes totales de producción. Se trataría de aplicar a las retribuciones un coeficiente reductor, bien de modo general, o por regiones, o por categorías de trabajadores, que evitara la penalización contra las empresas trabajo-intensivas.

Otras medidas (en todo caso, secundarias) que han sido aplicadas recientemente en otros países para reducir el gasto y sanear financieramente la Seguridad Social, pueden tener una difícil aplicabilidad en el nuestro. Pienso, por ejemplo, en las medidas adoptadas en la República Federal Alemana (cotización por enfermedad de los pensionistas, aumento de la participación de los beneficiarios en los gastos médicos, reducción de estancias hospitalarias por maternidad y ¡curas termales!), pero que tienen allí su explicación por el alto nivel de prestaciones sociales alcanzado.

3 La tendencia generalizada en todos los países, en punto a la gestión, se orienta hacia la unidad y el carácter público de la gestión, incluso hacia su estatización. Se ha pasado de una gestión encomendada a los propios interesados, explicable por los orígenes mutualistas de la Seguridad Social —al menos en los países inspirados en el modelo germánico— a una progresiva intervención y control por parte del Estado, justificada por la importancia y magnitud de los recursos económicos que mueve un sistema de Seguridad Social.

En todo caso, el concepto de iniciativa privada referido a la gestión de la Seguridad Social adolece de una notable falta de claridad. Por un lado, hay que tener en cuenta que el concepto global de gestión envuelve muy diversos contenidos (interpretación de normas; instrumentalización de la protección: afiliación, altas y bajas; reconocimiento de prestaciones; pago o satisfacción de prestaciones o servicios), que deben ser diferenciados. Dejando aparte, naturalmente, las funciones estatales de regulación y de control.

Por otro, el mismo concepto de iniciativa privada es, aquí, ambiguo. Al margen siempre de la regulación y el control estatales (pero la regulación puede provenir de iniciativas privadas a nivel complementario,

generalmente vía negociación colectiva), en referencia a la gestión hay que tener en cuenta que, aquí, a la gestión estatal no se opone la privada. La gestión de la Seguridad Social no suele atribuirse directamente a órganos estatales, sino que es frecuente que venga encomendada a entes públicos o corporativos (Institutos, Cajas, Mutualidades).

En todo caso, la tendencia a la *publificación* se compagina con la intervención de los interesados, y el tema se centra, entonces, en el peso relativo de las representaciones de los trabajadores (por medio de sus sindicatos o por cauces no sindicales) frente a las representaciones estatales o patronales.

El dilema, teóricamente, habría que centrarlo entre la participación en la gestión de los interesados o la autogestión de los mismos. Pero el concepto de autogestión tiene, en este caso, un sentido aún menos unívoco que en otros ámbitos. Piénsese que en un Servicio Nacional de la Salud, junto a los interesados o usuarios (los beneficiarios), tendrían que tener una representación los médicos y el personal, por no hablar del propio Estado.

Por lo demás, la iniciativa privada no está ausente del sistema actual, ya sea en relación a la regulación (mejoras complementarias pactadas en convenios colectivos), ya sea en orden a la prestación de servicios (mutuas patronales). Por no hablar de aspectos importantes del gasto, ya que no de la gestión, que están en manos privadas (industria farmacéutica), y que plantean el problema del control de una industria que tiene asegurado un notable nivel de demanda como consecuencia misma de la existencia de la Seguridad Social.

En suma, la cuestión acerca de la iniciativa privada no puede ser contestada en abstracto. Al contrario, se descompone en multitud de temas (organización de la asistencia sanitaria, organización de regímenes complementarios, etc.), que tienen muy distinta naturaleza y deben ser analizados por separado. Así, la asistencia sanitaria muestra una marcada tendencia hacia su organización como servicio público y, aún en los casos (sistema francés de prestaciones contra reembolso) en que hay una menor caracterización funcional del médico, se aleja necesariamente de los supuestos de la medicina liberal, de modo inevitable.

En resumen, el punto de alternativa no sería, me parece, entre estatalización o iniciativa privada en mayor o menor grado, sino que se plantearía alrededor de la democratización o socialización de los servicios públicos o, en general, de la gestión de la Seguridad Social.



Miguel RODRIGUEZ-PIÑERO

Facultad de Derecho
de la Universidad de Sevilla

1 Resulta necesario subrayar, por de pronto, que los problemas prioritarios que tiene planteados la Seguridad Social española, ni son solo y fundamentalmente financieros, ni son del todo originales o diferenciales, ya que varios de ellos son compartidos también por otros sistemas europeos de Seguridad Social.

Si un sistema de Seguridad Social es un conjunto coordinado y sistemático de medidas, de carácter público, que, sobre principios de gestión y financiación específicos, se dirige a satisfacer unas determinadas necesidades sociales, es evidente que el juicio sobre un determinado sistema de Seguridad Social debe venir dado, fundamentalmente, tanto cualitativa como cuantitativamente, por cómo da satisfacción a esas exigencias sociales, aunque, claro está, teniendo en cuenta tanto las posibilidades del sistema económico, como la relación costo/beneficios.

Desde esta perspectiva, la Seguridad Social española conoce, al igual que otros sistemas comparados, el impacto negativo que sobre el sistema ocasiona una coyuntura de crisis económica, caracterizada por una inflación sin crecimiento y creciente desempleo masivo. Ello ha acelerado el déficit de la Seguridad Social. Déficit que proviene de la progresión de los gastos, derivada de recientes ampliaciones del sistema, de la mayor intensidad de la protección, del aumento galopante de los costes de la asistencia sanitaria, del aumento del número de pensionistas (tanto por el envejecimiento relativo de la población, como por la mayor propensión al retiro, dadas las dificultades de empleo) y del incremento de las cargas por prestaciones por desempleo. Todo ello ha supuesto, en todos los países comunitarios y también en el nuestro, un incremento notable del volumen de las transferencias sociales, que hace que el porcentaje de los gastos sociales sobre el PNB haya aumentado de forma considerable en los últimos años. A ello se une una reducción considerable de los ingresos, debido a que el descenso de la población activa y de la población ac-

tiva ocupada, supone una correlativa disminución de los ingresos por cotizaciones, a lo que se une un creciente déficit público que hace difícil que la fiscalidad pueda a su vez absorber, mediante un diverso reparto de las cargas, el déficit de la Seguridad Social. El desequilibrio financiero de la Seguridad Social plantea en todos los países un problema de adaptación de la Seguridad Social a la situación y a las nuevas perspectivas económicas, problema que también se da, y en grado alarmante, en el caso español, pero además aquí la cuestión plantea unos caracteres diferenciales que derivan de las graves deficiencias de nuestro propio sistema de Seguridad Social.

La Seguridad Social española tiene unos problemas específicos diferenciales, de carácter estructural, que agravan considerablemente este panorama. Por de pronto, tiene graves deficiencias en su organización y acción protectora: no realización del principio de universalidad de protección en lo que hace a necesidades sociales básicas (asistencia sanitaria, mínimos de subsistencia); diferencias de tratamiento según colectivos profesionales u origen de la situación de necesidad; defectuosa calidad de las prestaciones técnicas (asistencia sanitaria, prestaciones de recuperación y rehabilitación, control de las enfermedades profesionales, etc.); cuantía reducida en otras (la mayor parte de las prestaciones económicas vitalicias o pensiones); limitación temporal en otras (desempleo), explicable por una preocupación económica poco compatible, sin embargo, con la naturaleza del riesgo y su protección; abundancia de medidas y requisitos expulsivos de la protección a dispensar (períodos amplios de carencia concentrados en espacios temporales reducidos; involuntariedad o inimputabilidad como requisito para tener derecho a la prestación de desempleo; exigencia del alta en el momento de producirse el hecho causante, etcétera). Esto aparte las deficiencias de carácter más instrumental que se refieren a la fragmentación, dispersión, falta de coordinación, a la deficiencia y complejidad de los mecanismos procedimentales, a las formas de gestión y administración del complejo, amplio y confuso aparato burocrático de la Seguridad Social, excesivamente centralizado, nada participativo, y lejano e incomprensible para el beneficiario.

A todo ello se unen los efectos desiguales que crea el propio sistema de Seguridad Social, no sólo en cuanto a la extensión de su protección, sino también a la marginación social que crea respecto a los «excluidos» de la protección del sistema, dada la falta de un sistema complementario adecuado de asistencia y ayuda social a los desprotegidos.

La Seguridad Social española, por tanto, ni cumple satisfactoriamente la función para la que fue creada, ni tampoco está en una situación coyuntural en la que sea previsible a corto plazo un aumento continuado de sus cargas para mejorar su insuficiente acción protectora. En tal sentido, cabe decir que los problemas centrales de nuestra

Seguridad Social son tanto una utilización ineficaz de sus medios, como la obtención de esos medios sin poner en peligro la función protectora que le corresponde, y que además impone al Estado el artículo 41 de nuestra Constitución, aunque deje abierto a través de qué vías y con qué instrumentos puede realizarse ese objetivo.

La distinción entre mejora y racionalización, de un lado, y reforma de otro, es bastante relativa. Existen medidas de mejora de la Seguridad Social actual que pueden perfectamente concebirse como reformas de sus características presentes, así como otras posibles medidas de reforma que pueden llevar a un empeoramiento de la Seguridad Social. La Seguridad Social, si quiere seguir siendo tal y respetar además el mandato constitucional, ni puede ni debe reformarse en el segundo de los sentidos expresados; sólo cabe en sentido propio una reforma que perfeccione el sistema, y tal reforma no podría partir sino de una mejora y racionalización de la Seguridad Social existente. No debe olvidarse que la reforma más célebre y profunda de la Seguridad Social, la contenida en el llamado «Informe Beveridge», parte de la firme voluntad de construir el nuevo modelo de Seguridad Social, en lo posible, a partir de las fórmulas ya experimentadas de seguros sociales, a través de su reforzamiento y su racionalización (vid. par. 31). Quizás la distinción pueda hacerse entre la posibilidad de aplicar de inmediato unas medidas correctoras y la necesidad de integrar dichas medidas en un cuadro más integrado, reflexionado y sistemático, lo que exige un estudio más pormenorizado y atento y para lo que la constitución de una comisión de estudio *ad hoc* puede ser no sólo conveniente, sino necesaria.

Desde luego, las medidas inmediatas no pueden limitarse tan sólo a las referentes al cumplimiento más estricto de la normativa vigente, tanto por parte de los empresarios y de los trabajadores, como por parte de las propias entidades gestoras. Cualquier proyecto de mejora y reforma no sería viable si no existe una voluntad decidida de poner a pleno nivel de rendimiento los instrumentos que se poseen. Pero no basta con ello, sino que hay que corregir también una serie de defectos evidentes de la organización y funcionamiento del actual sistema de Seguridad Social como condición previa a cualquier intento de variar su estructura. Pero este camino, dificultoso por las resistencias sociales y políticas que se encontrarán, requiere una clara voluntad política que se favorecería por el acuerdo o concertación de las partes sociales, que es difícil, sin embargo, en una situación económica como la actual. Ello supone también un papel protagonista mayor de las fuerzas políticas, y la necesidad del Estado de contar con los instrumentos adecuados para la preparación de esa política de mejoras. Lo grave es que muchas de las prioridades académicamente fáciles de determinar en materia de Seguridad Social, son, luego, políticamente difíciles de realizar (Delebeck).

A corto plazo, la mejora de la eficacia de la Seguridad Social, de su nivel de prestaciones, deberá centrarse más que en el aumento de volumen de sus medios financieros, en la mejora de su organización y estructura y en una mayor selectividad de su acción protectora en función de una clara gradación y ordenación de objetivos.

2 Una preocupación excesivamente «financierista» de la Seguridad Social, en función de la preocupación inmediata del equilibrio presupuestario, tiene el riesgo de caer en una visión contable a corto plazo, de eliminación a cualquier precio del déficit de la Seguridad Social, sin tener en cuenta la enorme incidencia de la Seguridad Social en todos los aspectos de la vida económica, y no sólo en el factor trabajo, como por ejemplo el facilitamiento de las reestructuraciones empresariales, o la evitación de la caída de los niveles de consumo. Por ello no es fácil valorar cuáles son los efectos económicos de la Seguridad Social.

Ni siquiera a nivel de empresa son tan convincentes los argumentos utilizados sobre las consecuencias desfavorables de un sistema de financiación basado en las cotizaciones frente a otros sistemas de financiación basados en la fiscalidad. A nivel de Comunidades Europeas no se ha comprobado que las diferencias de cargas empresariales en materia de Seguridad Social sea un factor decisivo que influya sobre el nivel de competitividad, ni siquiera el que tal tipo de financiación tuviera en general efectos negativos sobre el empleo, aunque sea ésta una afirmación tan generalizada que es difícil sostener que no tenga visos de verosimilitud. Por todo ello, resulta claro que si toda mejora de la Seguridad Social no puede hacerse hoy sobre un incremento de ingresos, si además tampoco es viable una política de restricción o racionamiento de la protección social, sino más bien de racionalización, la financiación de la Seguridad Social española debe cambiar sustancialmente, cambio que debe hacerse precisamente en la triple dirección que se apunta en la pregunta: mayor fiscalización, es decir mayor porcentaje de la contribución estatal a la financiación de la Seguridad Social, una revisión de la financiación a cargo de cotizaciones, tanto respecto al reparto interno, como al carácter regresivo derivado de la existencia de bases máximas, o las desigualdades contributivas en función del tipo de régimen en cuestión.

Si la Seguridad Social se apoya en el principio de solidaridad nacional, parece incongruente que, en un altísimo porcentaje, la carga financiera de la Seguridad Social deba ser sostenida por las empresas. Pero el imponer la financiación de la Seguridad Social a cargo de los impuestos, reduciendo el peso de las cotizaciones, no soluciona el problema sino que lo desplaza. Será el análisis del sistema impositivo el que determinará si esa transferencia de la fuente de financiación tendrá como consecuencia efectiva una mejor y más equitativa distribución de la carga económica. Sin em-

bargo, el problema se analiza además hoy, no sólo desde la perspectiva de esos discutibles efectos redistributivos de las prestaciones de Seguridad Social, sino además desde la óptica del efecto sobre la empresa en particular y el crecimiento económico en general de la Seguridad Social existente. Respecto a lo primero, el problema de la forma de financiación no es el primordial, sino el del volumen de transferencias sociales, y aquí hay dos exigencias complementarias y antagónicas, la de rentabilidad de las empresas y la del mantenimiento de las prestaciones sociales y, por ello, del propio nivel de demanda: «La demanda insuficiente merma los motivos de inversión, la excesiva seca los medios» (Launay). Por ello también, desde esa perspectiva económica, sólo cabe una reducción de las cargas de las empresas si cabe recurrir a la financiación estatal para permitir que no tenga lugar una caída de la demanda que perjudique al propio dinamismo de las inversiones.

Desde una óptica microeconómica, la cuestión es algo diferente, en cuanto que la decisión de invertir puede estar condicionada por la decisión de no emplear, o sea, incluso de invertir para no emplear o de no invertir por no emplear, con los efectos perjudiciales que ello trae consigo sobre los niveles de empleo, aparte de que resulta poco equitativo el «sancionar» precisamente a las empresas que crean puestos de trabajo. La aparición como instrumento de política de empleo de la reducción temporal de cotizaciones a cargo del empresario es, *a sensu contrario*, una clara muestra de esos efectos distorsionantes sobre el empleo de las cotizaciones empresariales, que colocan en desequilibrio además a las empresas que crean más puestos de trabajo. Es en función de esto como se impone una revisión, que tendrá que ser sin precipitación y progresiva, de la estructura actual de financiación que comportará, desde luego, una reducción proporcional de la parte de las cotizaciones en la financiación de la Seguridad Social, de la parte empresarial en las cotizaciones, y una supresión de los topes máximos, cuyo efecto regresivo ya se ha mencionado. Todo lo anterior no es incompatible con una lógica disciplina del gasto, una utilización racional de los recursos financieros y un control de los mismos que evite el despilfarro.

En conclusión, toda medida de reducción de la presión contributiva sobre las empresas podría ser, inicialmente, valorada como positiva, siempre que dicha carga financiera sea asumida por mecanismos precisos y determinados que, a su vez, no supongan una distribución de dicha carga en condiciones de mayor injusticia y regresividad. La cotización por salarios reales es, obviamente, otra necesidad y exigencia normativa del sistema. El control del incumplimiento de la obligación de cotización y la eliminación del fraude, otra exigencia fundamental. Sería preciso, por último, controlar todo lo referente al uso de los capitales y bienes propios de la Seguridad Social, a la rentabilidad de los mismos y a la de las inver-

siones que se hagan, reordenar asimismo las relaciones financieras de la Seguridad Social como aparato con las instituciones de crédito de las que aquélla puede ser (y debe serlo) un cliente privilegiado.

Sólo así podrá mantenerse una Seguridad Social que ofrezca unos niveles mínimos adecuados de protección, sin poner en peligro por sí misma ni la dinámica del crecimiento económico ni la posible creación de empleo.

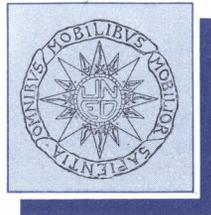
3 El problema de la participación de la empresa privada en la gestión de la Seguridad Social es bastante complejo. Si por esa participación debe entenderse la reintroducción del seguro privado como técnica de cobertura de la Seguridad Social la respuesta, dada por la Historia, no puede ser sino negativa; la Seguridad Social es hoy un «asunto de Estado», y así lo diseña la Constitución en la que su carácter de servicio público queda bastante claro. Otra cosa es si debe fomentarse junto a la Seguridad Social, mediante los incentivos fiscales que sean, una utilización complementaria y externa del seguro privado para perfeccionar y ampliar la protección de la Seguridad Social, y ello creo que resulta no sólo conveniente sino incluso necesario.

De la participación privada en la gestión se puede hablar además en el sentido de que puede resultar conveniente, sobre todo en materia de asistencia sanitaria, la subcontratación de ciertas prestaciones por los organismos de la Seguridad Social a entidades privadas. Esta gestión privada de las prestaciones de la Seguridad Social sólo sería aceptable si redundara en mejora efectiva de la atención y de los servicios, y las experiencias comparadas suministran resultados muy contradictorios. Debe ser en función de esos resultados como, en última instancia, deba decidirse esta cuestión, es decir, sólo si efectivamente las empresas privadas se mostrasen más preparadas para dar mejores servicios a costes inferiores.

Finalmente, se plantea hoy, frente al burocratismo de la gestión pública y la búsqueda del lucro de la gestión privada, la posibilidad de un «tercer sector» semiprivado, no lucrativo, con participación decisiva de las partes sociales, de carácter cooperativo-mutualístico, y que tuvo incluso una importante tradición entre nosotros. Las posibilidades de este tercer sector están por verse entre nosotros, y por ello mismo no debe de ser rechazable una posible consideración de las mismas, aún más existiendo experiencias tales como las de las mutuas patronales, que deben ser adecuadamente valoradas.

Una cuestión diferente es la participación de la empresa privada y de los propios beneficiarios en el control de la gestión de los fondos públicos que maneja la Seguridad Social, que garantice precisamente el cumplimiento adecuado de sus finalidades. Y aquí también hay un terreno de desplazamiento de poder de decisión que debe cubrirse para superar la burocratización actual de la gestión. Se trataría más de una priva-

tización de la gestión pública, que de la sustitución de esa gestión pública por una gestión empresarial lucrativa que en el campo de lo social tiene el grave peligro que se expresara en el viejo lema *crescat lucrum et pereat res publica*.



Fernando SUAREZ GONZALEZ

Facultad de Derecho
de la Universidad Nacional
de Educación a Distancia

1 A) Un problema prioritario de nuestra Seguridad Social es el de su ineludible adaptación a las previsiones constitucionales, puesto que —como se sabe— las coordenadas del actual sistema no concuerdan exactamente con las líneas básicas trazadas en la materia por la Constitución de 1978. Baste recordar que el artículo 41 de la Ley Fundamental extiende a *todos los ciudadanos* el régimen público de Seguridad Social para que se comprenda el alcance de las innovaciones que son necesarias, si se quiere cumplir ese dictado.

Pero, naturalmente, la Constitución no puede ser considerada como una fuente de problemas, sino como un criterio para abordar las soluciones. Quiero decir que la Seguridad Social española debe avanzar pausada y responsablemente hasta cubrir el objetivo constitucional, sin que la prisa por alcanzarlo obligue a partir de cero o a proceder a reformas precipitadas en materia de tanta delicadeza. De hecho, la propia Constitución advierte que los principios reconocidos en el Capítulo tercero del Título I «sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen», de forma que tienen más carácter de orientación que de exigencia inmediata.

Así las cosas, el problema que me parece más agudo es el de que un sistema surgido en tiempos de expansión económica y de aparente pleno empleo (matizado por la emigración) no se puede adaptar sin dificultad a momentos de crisis y de creciente desempleo. Aun refiriéndonos únicamente a los dos últimos años, es difícil que

la Seguridad Social pueda ser la misma cuando la población activa es el 35 por 100 de la total que cuando es sólo el 33,89 por 100, o cuando el porcentaje de parados es el 11,21 que cuando alcanza el 14,57. Ese es el verdadero problema.

En cuanto a las medidas más urgentes para resolverlo, mi respuesta puede parecer simplista, pero creo que no caben más medidas que las que procuren suavizar o reducir aquel problema. Quiero decir que hay que resolver la crisis para salvar la Seguridad Social, en lugar de pensar que en la Seguridad Social puede estar la solución de la crisis. Cuando se piden más fondos para el desempleo, acaso no se piensa lo bastante en que, por ese camino, no van a quedar trabajadores ni empresarios que financien a los parados.

Por fin, y aun a riesgo de hacer larga la respuesta, no puedo dejar de aludir a mi convencimiento de que antes de reducir los niveles de protección de nuestra Seguridad Social hay que revisar todas las partidas del gasto público para moderar las que sean precisas. Como dije ya en otra ocasión, tenemos que lograr que los retrocesos que deban eventualmente producirse en nuestro nivel de vida no empiecen por el sector pensado y creado precisamente para proteger a los débiles. El ahorro, pues, no debe reducirse a la Seguridad Social, sino que debe contemplarse en el marco total del gasto público.

B) Unos sí y otros no. Hay defectos cuya corrección es probablemente más fácil aprovechando retoques de estructura. En cambio, otros defectos de funcionamiento pueden y deben irse arreglando ya, sin esperar a planteamientos maximalistas.

C) Sin la menor duda. No sólo es lo que considero acertado, sino que me parece lo *único* acertado. Reformar sin estudiar muy bien el resultado de la reforma es suicida, pero no mejorar lo que hay en espera de esos estudios es inmovilismo y, por tanto, retroceso. Hay que hacer, precisamente, ambas cosas.

2 A) En muy buena medida, sí. Es verdad que, en ocasiones, los críticos son implacables y no advierten —o no dicen— que probablemente el sistema de financiación no pudo en sus orígenes ser distinto, aunque hoy tenga los defectos que se señalan. El ideal es que aumente la aportación del Estado y que la presión sobre las empresas sea proporcional a sus beneficios, y no al número de trabajadores. Pero la crítica que me parece más convincente es la que postula la integración en los Presupuestos del Estado y el sometimiento de la Seguridad Social a la disciplina presupuestaria en toda su extensión, sin perjuicio de la indispensable flexibilidad.

B) A poco sentido de la medida que tenga y por poco humilde que sea, un laboralista no puede contestar a esta pregunta cuando acaba de transferir el tema a la competencia de los hacendistas... Me merecen mucho crédito quienes exponen

las ventajas de sustituir las cuotas por participaciones en la recaudación del impuesto sobre el valor añadido. Pero rogaría que no se me citara entre los partidarios de esa tesis, porque mi opinión está fundada exclusivamente en la fe.

3 No creo, sinceramente, que a esta pregunta se pueda contestar con un «sí» o con un «no» terminantes. Lo probable es que las opiniones se dividan entre los partidarios del «sí, con límites», o del «no, con excepciones». En esa disyuntiva, yo opto por la segunda solución.

Soy resuelto partidario de que lo privado no tenga interferencias de lo público y de que lo público no sirva jamás a intereses privados. Me parece aberrante el modelo de sociedad a que nos estamos insensiblemente encaminando, y en el cual el Estado financia sindicatos, colegios, periódicos y partidos políticos, a la vez que los ciudadanos tienen que pagar su propia seguridad, la circulación por las autopistas, el aparcamiento en las calles o la recogida de basuras. Yo estaría mucho más a gusto pagando el colegio de mis hijos y sosteniendo económicamente a mi sindicato, a cambio de que no me cobraran peajes ni servicios de carácter material. Sé bien que exagero, pero con la exageración se consigue a veces. Ja claridad de las ideas.

Pues bien: En esa línea de pensamiento, la Seguridad Social es típicamente un servicio público, su régimen debe ser público y su mantenimiento está constitucionalmente a cargo de los poderes públicos.

Que tales poderes puedan concertar la prestación de alguno de esos servicios por los privados, me parece que entra en lo prudente y en lo razonable. Pero que los privados pretendan actuar libre y lucrativamente en una esfera de actividad que el Estado define como obligatoria, resulta un contradictorio.

Por otra parte, la reserva de un nivel «complementario» para la libre iniciativa privada me parece una idea aceptable. Pero sí de lo que se trata es de que el nivel mínimo sea ínfimo para que el negocio complementario sea máximo, esa idea inicial se habrá agusanado y tendrá en mí un incansable adversario.



Fernando VALDES DAL-RE

Facultad de Derecho
de la Universidad de Valladolid

1 Que el sistema español de Seguridad Social padece múltiples y muy variados problemas, es una afirmación que pertenece al patrimonio de los lugares comunes: punto de encuentro de partidos políticos, círculos empresariales, sindicatos, especialistas y, por encima de cualquiera de las organizaciones o colectivos mencionados, de los propios ciudadanos, los cuales tienen una clara conciencia de la falta de correspondencia entre coste y calidad del servicio.

Lo anterior sentado, considero que los problemas más importantes que tiene actualmente planteados la Seguridad Social española son los dos siguientes, estrechamente relacionados entre sí. De un lado, definir con claridad y con criterios de modernidad los objetivos que debe cumplir el sistema de Seguridad Social, objetivos que indefectiblemente han de ser acotados por referencia al contexto histórico, social, cultural y económico en el que nos movemos. De otro, delimitar las formas de organización, protección y financiación de los objetivos previamente definidos. En otras palabras, de lo que se trata es de elaborar, de una vez por todas, un plan de Seguridad Social en el que se ponderen y combinen adecuadamente las complejas variables que intervienen en la determinación de los objetivos preferentes y a cuyo través se desarrollen los principios informadores de la Seguridad Social formulados en el texto constitucional, señaladamente el principio de universalidad en el ámbito personal de cobertura para el nivel mínimo y obligatorio.

El carácter de los problemas apuntados excluye ciertamente que su solución pueda advenir mediante medidas urgentes y coyunturales. La historia de la Seguridad Social española está plagada de medidas adoptadas improvisadamente, las cuales, en lugar de contribuir a corregir los efectos distorsinantes y regresivos del sistema, han colaborado decisivamente al progresivo enmarañamiento institucional, funcional y procedimental del mismo. A mayores, la experiencia más reciente enseña que las reformas practicadas (1972, 1974, 1978) fueron

utilizadas desde una perspectiva política a modo de cobertura para justificar el retraso de la reforma en profundidad o, visto el fenómeno desde otro ángulo, para justificar el mantenimiento del estado de cosas vigentes. Quiero significar, por tanto, que la corrección de los defectos de organización y funcionamiento del actual sistema de Seguridad Social no constituye la condición previa al intento de variar la estructura del sistema, esto es, de acomodarlo a las previsiones constitucionales. Por su propia finalidad y naturaleza, cualquier actividad estrictamente correctora no puede en modo alguno eliminar los problemas de fondo que aquejan a la Seguridad Social española, problemas que sólo pueden ser enderezados, a mi juicio, a partir de una programación global de acción en la materia.

2 La penalización de la ocupación, la falta de regresividad, eficacia social y efecto redistribuidor de las cotizaciones y la incidencia negativa que la cuota patronal clásica despliega cara a las exportaciones constituyen, desde luego, un catálogo de críticas fundadas al sistema de financiación de nuestra Seguridad Social. Pero sentado este extremo, entiendo que la reestructuración del sistema de obtención de recursos es una cuestión que reenvía forzosamente al terreno de las grandes opciones informadoras del régimen de Seguridad Social y, consiguientemente, son válidas las consideraciones anteriormente efectuadas en punto a la conveniencia política y técnica de no adoptar medidas coyunturales hasta tanto no se haya precisado con rigor y pulcritud el modelo que deba regir la futura Seguridad Social en España. Dicho en otras palabras, mientras no se actualice el mandato constitucional, que lleva implícito un cambio en la estructura del entero sistema de Seguridad Social, las medidas para mejorar la financiación deben limitarse, de un lado, a incrementar de modo real y efectivo la participación del Estado, cuyas aportaciones han de alcanzar el promedio que alcanzan en los países de similar estructura económica (30 por 100), y, de otro, a reducir el crecimiento de las cotizaciones. Las decisiones de suprimir total o parcialmente los techos máximos de cotización o de conservarlos, así como de sustituir la cuota patronal clásica sobre salarios por otros sistemas en los que intervengan módulos impositivos diversos (beneficios empresariales, valor añadido) son opciones que deben quedar diferidas a la solución de los grandes problemas que tiene planteados, en nuestros días, la Seguridad Social española.

3 La intervención de los particulares en la gestión y administración de la Seguridad Social española es problema que, por lo pronto, remite a una interpretación del art. 41 de la Constitución de 1978, a tenor del cual «los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos (...).» De este precepto se desprende con claridad que el «régimen de Seguridad Social», con-

figurado como nivel mínimo obligatorio, tiene naturaleza pública y, por tanto, su gestión está reservada al Estado. Desde luego, la estatización no excluye la participación de los interesados en la gestión de la Seguridad Social; antes al contrario, es plenamente compatible con ella, como por lo demás se ha encargado de establecer expresamente el propio legislador constituyente (art. 129.1). Es en el nivel complementario de la Seguridad Social, cuya creación la Constitución anuncia, en el que, si acaso, podrían aparecer experiencias privatizadoras en la organización y gestión de los mecanismos de cobertura de necesidades establecidos por encima del régimen público, mínimo y obligatorio, de la Seguridad Social. El problema se sitúa, entonces, en delimitar qué necesidades sociales habrán de estar cubiertas por el régimen público, mínimo y obligatorio, y cuáles otras podrían, eventualmente, ser organizadas a través de la iniciativa privada. A pesar de la vaguedad del art. 41 de la Constitución española, entiendo que el legislador ordinario no tiene una absoluta libertad para fijar el contenido mínimo del régimen público de Seguridad Social; en la concreción del mismo habrán de ser tenidas en cuenta y conjuntamente valoradas otras previsiones constitucionales, señaladamente la establecida en el art. 43, así como habrá de ponderarse el propio contexto histórico.

Lo anterior dicho, no creo —y se trata ya, claro es, de un juicio de valor— que, ni desde una óptica ni desde un plano estrictamente técnico o de eficacia, la apertura del sistema español de Seguridad Social a la iniciativa privada reporte ventajas de índole general o comunitaria, aparte, es obvio, las singulares y sectoriales que tal medida pueda representar para ciertos intereses privados. Si alguna lección se puede extraer de la experiencia histórica española en la materia —lección, dicho sea de paso, que se está ocultando sistemáticamente por los sectores políticos o económicos que han reanimado el debate de la privatización—, es que la misma arroja un balance abiertamente negativo. En los años anteriores a 1963, las compañías mercantiles actuaron guiadas por el beneficio, «quedando el seguro de accidente de trabajo —son términos del *Libro Blanco* de la Seguridad Social— convertido en un seguro mercantil como cualquier otro». La existencia de entidades privadas que gestionan una parcela de la protección social (llámese ésta asistencia sanitaria o pensión de vejez, por poner ejemplos de actualidad) con ánimo de lucro violenta la propia idea de Seguridad Social, tal y como la misma se ha ido formando y desarrollando en el curso de la historia entre nosotros. La «reprivatización» de parte de lo que hoy conforma el contenido público de la Seguridad Social me merece, lisa y llanamente expresado, el calificativo de medida regresiva.



José VIDA SORIA

Facultad de Derecho
de la Universidad de Granada

I A) Realmente esta cuestión resume todas las siguientes. Creo que hay que decir en seguida que el problema prioritario de nuestra Seguridad Social es la amenaza de su reforma, tal como se viene planteando; y que la medida más inmediata es la de no tomar ninguna medida antes de haberse pensado detenidamente el tema. Esto no quiere decir en absoluto que nuestra Seguridad Social sea siquiera aceptable, sino que una reforma más, coyuntural, urgente y apresurada, puede hundirla aún más, o empezar su definitiva liquidación.

La historia de nuestra Seguridad Social es justamente la historia de sus sucesivas y fracasadas reformas, desde incluso 1954 hasta nuestros días. Todas han tenido como punto común la conservación de intereses particularistas, la conservación del modelo de sociedad y de economía, la demagogia burocraticista, y, sobre todo, el apresuramiento carente de una opción básica, política, meditada, medida y dispuesta a consolidarse. El famoso ANE, criticable desde cualquier punto de vista, incluyó una referencia a esa racionalización y mejora, que puede suponer la descomposición del sistema. Es por eso por lo que, hoy día, una reforma es temible, no porque no haga falta.

Nuestra Seguridad Social tiene ahora mismo dos órdenes de problemas, el primero de los cuales supone un claro condicionamiento del segundo. El primero, su adaptación al modelo constitucional; el segundo, claramente subordinado al anterior, como no hay más remedio que entender, es el de su «perfeccionamiento», por emplear un eufemismo. Los principios constitucionales ya están en vigor, y condicionan toda medida que se tome en orden a la reforma y retoque del actual sistema. Pese al carácter programático del artículo 41 de la Constitución, es generalmente admitido que cuando políticamente se decide actuar en un campo determinado, se está ya condicionado por el texto constitucional, que ya no cabe ignorar su pretexto de que no se está haciendo más que mejorar lo que actualmente existe.

El modelo de Seguridad Social trazado por la Constitución no es en realidad tal

modelo, sino un conjunto de principios que condicionan a cualquiera que se adopte, porque desde luego caben muchos dentro de los más diversos tipos.

Por su parte, los defectos de nuestra Seguridad Social pueden ser anunciados dentro de la más absoluta síntesis así:

- Fragmentación y desigualdad del colectivo protegido (regímenes exceptuados y fuera del sistema, asistencia social o pública paralela al sistema, sanidad fraccionada, regímenes especiales dentro del mismo sistema. En suma, una fórmula de Seguridad Social primitiva, posteriormente perfeccionada y arrastrante de todas las lagunas, imperfecciones y caos de planteamiento, propios de cómo ha surgido).

- Caos burocrático, dentro de una aparente estructuración lineal y sistemática de las entidades gestoras.

- Inmensas trabas burocráticas para la efectiva puesta en práctica del derecho a las prestaciones.

- Fórmulas de acopio de fondos, de régimen financiero, de inversiones, absolutamente obsoletas y corruptas, además de contraproducentes desde el punto de vista de la economía. Débiles aportaciones estatales, notable carga en los interesados, y sistema burocrático de apoyo (recaudación) que deja grandes márgenes de fraude.

- Descoordinación funcional de prestaciones, que hace que éstas no respondan a lo que un modelo público de Seguridad Social debe responder. Planteamiento primitivo de la política de prestaciones, de espaldas a que la Seguridad Social puede y debe suponer, no la reproducción del sistema social y económico en que vive, sino su transformación.

- Deficiencia e insuficiencia en la política de prestaciones. España no ha firmado ni ratificado el Convenio 102 de la OIT-Norma mínima de Seguridad Social, porque sus prestaciones no pueden todavía equipararse a las previstas en ese Convenio.

Lo que se acaba de decir no es una exageración: es sólo una síntesis, quizás llamativa, pero absolutamente cierta. A ella hay que añadir una situación jurídica de tal enmarañamiento que la seguridad jurídica, y real, en Seguridad Social es sólo un lujo de profundos especialistas en la materia.

Cualquier medida de reforma, mejora, racionalización, o lo que sea, de la Seguridad Social, tiene que limitarse a corregir esos defectos con los criterios que al respecto se derivan, como ineludibles, de la Constitución; y que, a su vez, pueden ser esquematizados como sigue:

- El principio de igualdad constitucional, que implicará la reforma del primero de los defectos citados.

- El principio de intervención del Estado, en función de lo dispuesto en el artículo 9.º2, que afectará esencialmente al planteamiento de una Seguridad Social de gestión.

- El principio de legalidad y jerarquía normativa, que determinará sin duda el replanteamiento normativo de la Seguridad

Social y la intervención necesaria del legislativo en esta cuestión.

- El respeto y la tendencia a la adecuación del sistema a los tratados internacionales.

- El necesario mantenimiento por el Estado (¿qué otro poder público podría ser?) de un régimen público de Seguridad Social, lo que implicará a su vez:

- * La universalización del ámbito subjetivo de cobertura.

- * Un régimen presupuestario para la Seguridad Social.

- * Un régimen complementario libre, *sólo* en los casos en que lo «suficiente» está ya cubierto.

- El mantenimiento de un régimen de prestaciones suficientes, es decir: no mínimas solamente.

- La real participación de los interesados en la Seguridad Social (los interesados no son más que los que ven depender su protección del sistema).

Como se ve, nuestra Seguridad Social, en mi opinión, no es susceptible de medidas inmediatas; ni jurídico-constitucionalmente, ni objetivamente; se trata de un replanteamiento íntegro, peligroso en estos momentos de auge neoliberal y de crisis, pero ineludible si se quiere que la Seguridad Social perviva y se quiere estar dentro de la legalidad constitucional.

B) No lo creo. La respuesta está en la contestación a la primera cuestión.

C) No enteramente. El ideal del modelo constitucional, sobre las bases enunciadas en la primera respuesta, es perfectamente realizable. Pero nadie es tan insensato de pedir la reforma en un año, o, incluso, en dos, o tres. Por lo que he dicho antes, creo que el método sería la creación de una comisión de expertos que definieran las grandes alternativas de nuestra Seguridad Social, alternativas que serían refrendadas y, en su caso, modificadas en el Parlamento. Esa comisión, sobre esas bases, debería definir objetivos presumiblemente definitivos, y objetivos parciales de aproximación a esos otros. Es la única manera.

2 No soy un experto suficientemente solvente como para opinar sin más sobre temas económico-financieros de Seguridad Social; creo que hoy por hoy tales temas son fundamentales, pero quiero recordar que, aún así, son instrumentales e indudablemente los *últimos* que deben plantearse; y que todo lo más pueden condicionar el calendario de toda reforma, pero nunca sus planteamientos básicos. Creo que todo lo que se dice como posibilidades de respuesta en la pregunta es parte de verdad. Creo que tiene mayor peso específico la dificultad planteada por la segunda proposición (debilidad de las aportaciones presupuestarias); y, siguiendo por orden, la primera después, los problemas o defectos citados en tercer lugar son periféricos, sin que quiera ignorar su trascendencia. Ir más allá en la respuesta, dadas las circuns-

tancias de espacio disponible en esta encuesta, sería inducir a error. Creo que esa posibilidad de desvío radica en el mismo planteamiento de la cuestión. Y creo que, por mi parte, lo útil es intentar colocar estos temas en lo que yo creo que es su sitio.

3 En modo alguno. La Seguridad Social es, por su historia y por su propia esencia, una superación de la actividad privada en el ámbito de la protección social. Pero quiero subrayar que no es que yo sea partidario, y que otros puedan no serlo: es que la Constitución, al decir que los poderes públicos mantendrán un régimen público y suficiente de Seguridad Social, está diciendo paladinamente que sólo una protección complementaria, una vez llenadas las exigencias de aquella suficiencia, puede operar en este ámbito (de la protección social, entiéndase, no de la Seguridad Social).



Luis Enrique DE LA VILLA

Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid

1 A) Los problemas prioritarios se dividen en varios grupos, de acuerdo con la sistematización clásica que la doctrina española utiliza, respecto del ordenamiento de la Seguridad Social:

- Respecto del campo de aplicación, se impone, ante todo, la racionalización del sistema mismo, tendiéndose a la eliminación de regímenes especiales y a la supresión de privilegios de determinados colectivos (clero, regular y secular, y funcionarios internacionales, por ejemplo). Un sistema racional podría componerse, antes de emprender otras reformas futuras de mayor alcance, de régimen general (con eventuales modalidades aplicativas a ciertos colectivos) y de cinco regímenes especiales: agrario, autónomos, funcionarios públicos, empleados de hogar y estudiantes.

- Respecto de la acción protectora, es prioritaria la protección de la contingencia

de desempleo, envilecida a partir de la aprobación de la Ley Básica de Empleo; medidas urgentes deberían afectar, además, a la depuración de la protección excesiva e indiferenciada de que gozan las contingencias de invalidez y viudedad; al establecimiento de incompatibilidades respecto de la percepción de varias pensiones y, en contrapartida, a la puesta en práctica de sistemas operativos de revalorización de pensiones en función del coste de la vida. Capítulo aparte merece la protección a la familia, en la actualidad causante de redistribuciones negativas de la renta, y de significado exquisitamente simbólico en la mayor parte de los casos.

- Respecto de la gestión, los problemas prioritarios se centrarían en la simplificación de las entidades gestoras (en torno al INSS) con paulatina eliminación de los llamados servicios comunes (Tesorería General incluida) y privación de la gestión del desempleo al INEM. Para la asistencia sanitaria habría que pensar en la potenciación de un organismo adecuado en función de los objetivos a cubrir: intensificación de la asistencia primaria ambulatoria e integración de las instituciones dedicadas a la asistencia en régimen cerrado. Prioritarios son también los objetivos de dotar a los entes gestores de unos servicios técnicos competentes, creando cuerpos de administración basados en el mérito, a los que se accedería únicamente por oposición; hacer realidad la participación de los beneficiarios en la gestión del sistema con atribución de facultades decisorias en ciertos niveles y áreas de competencia; y, como se desarrolla más adelante, mentalizar a los entes gestores de su carácter rigurosamente instrumental, *al servicio de los beneficiarios*, desprovistos de importancia objetiva al margen de la idea de reconocer y hacer efectivas las prestaciones a las que aquéllos puedan tener derecho.

B) Estoy convencido de que es inútil intentar cualquier reforma del sistema que no parta de la corrección de los defectos de organización y funcionamiento del actualmente vigente. En este punto se insiste todavía en el apartado siguiente, pero, de momento, creo necesario aclarar que el ejemplo propuesto de los tres niveles puede ser interesante en un plano teórico (que contraponga diversos modelos de Seguridad Social) pero no constituye a mi modo de ver, en absoluto, una exigencia prioritaria o una idea madre en la adecuación del sistema vigente español de Seguridad Social; con esta propuesta de los tres niveles, no deducible del tenor constitucional, y mucho más estética que operativa, pienso que, a veces, se persigue una finalidad estrictamente desviacionista del núcleo de problemas importantes y resulta, en tal sentido, perturbadora.

C) De ahí que, en efecto, estime acertado concentrarse primero en los problemas de racionalización y mejora de la Seguridad Social que hoy tenemos, y que, luego, por la vía que se entienda óptima (la creación de una comisión de expertos no es sino una posibilidad de entre otras varias) se acometa a mayor plazo la reforma, cuando se

esté en disposición de comprobar cuáles son las necesidades de esta reforma, partiendo del dato previo de un correcto funcionamiento del sistema en vigor. El funcionamiento del sistema, salvadas algunas excepciones, es caótico, y el desprecio por el beneficiario, la regla general. Los expedientes se pierden o se ocultan, es triunfal conseguir una información sobre la situación propia, no más de una de entre diez reclamaciones o peticiones merecen respuesta expresa, en los contenciosos se reuercen los argumentos para conseguir la privación del disfrute de las prestaciones, de las excepciones (en general abultadas y no opuestas en el trámite de la vía administrativa) se derivan indefiniciones irreversibles, los plazos que median entre las solicitudes de las prestaciones y el momento de su percepción son, aún sin contencioso, excesivamente dilatados, etc. La desinformación, la desatención, la ineficacia, contribuyen sin duda alguna al crecimiento de los fraudes y convierte a los beneficiarios (nada se diga de los empleadores cotizantes) en extraños, cuando no en enemigos, del sistema de Seguridad Social, fenómeno favorecido, además, por la política que se ha venido siguiendo de apartar a los interesados de la gestión hasta el punto de que deban añorarse las viejas fórmulas participativas del nacional sindicalismo.

2 A) Las críticas son muy fundadas, en general, y así lo ha manifestado la doctrina más independiente (entre la cual, con mayor o menor fundamento, incluyo el *Manual de Seguridad Social* que Aurelio Desdentado y yo publicamos a partir de 1977). Si acaso, se podría matizar la crítica a la menor presión fiscal de ciertos regímenes especiales, pues, siendo compatible el dato, ha de tenerse cuidado con el remedio, que pasaría siempre por soluciones otras que la de igualar la presión a la que actúa en el régimen general (una válida, por ejemplo, la consistente en crear un *Fondo de Solidaridad Interprofesional*).

B) Como propuestas básicas, en orden a la financiación del sistema, podrían arriesgarse las siguientes:

- Incremento de la aportación del Estado, bien directamente (mayor porcentaje de transferencias sobre recursos globales o sobre cualquier otra magnitud referencial) bien indirectamente (por medio de la asunción de servicios que, en la actualidad, gravan los recursos del sistema, como, por ejemplo, los servicios sociales, que deberían financiarse con cargo a los Presupuestos Generales).

- Reducción de la aportación empresarial e introducción del mecanismo del impuesto sobre el valor añadido como vía más adecuada para la financiación.

- Reducción de ciertas aportaciones de los beneficiarios, muy en particular la derivada del ticket moderador en las prestaciones farmacéuticas, dado su excesivo porcentaje en el ordenamiento en vigor.

- Supresión de las bases máximas de cotización y, por consiguiente, cotización sobre salarios reales, con prorrateo de todas las pagas extraordinarias y cotización sobre las horas extraordinarias.

- Eliminación del tope máximo de cotización (*plafond*) al menos para ciertas contingencias (por ejemplo, la asistencia sanitaria y, en su caso, la protección a la familia y desempleo).

- Racionalización de los gastos de administración (excesivos en el apartado de *personal*, pese a la «dulcificación» que suele introducirse en ellos al ser objeto de publicidad).

- Perfeccionamiento de la actividad recaudatoria, sumamente ineficaz en el presente merced a diversas causas (entre otras, no de menor trascendencia, el esotérico ordenamiento legal y la también oscura distribución competencial entre órganos administrativos y judiciales); el fraude estimo que no tiene, pese a su importancia, una relevancia comparable a la de esas otras causas determinantes de la deficiente actividad recaudatoria.

- Asunción de una política más «agresiva» de inversiones.

- Supresión de prestaciones en su configuración actual (por ejemplo, las denominadas de protección a la familia), merecedoras de un tratamiento diverso (en el caso propuesto como ejemplo, probablemente fiscal, como único cauce de evitar o reducir la regresividad actual).

- Control más exigente de los gastos, tanto en las instancias internas (o del propio sistema), como en las instancias propiamente independientes, en sus niveles de control técnico y de control político.

En último término, se debería procurar, antes que un crecimiento importante de los recursos globales del sistema (quizá desaconsejado o contrario a las posibilidades de crecimiento real de la economía), una mejor distribución de los recursos en el plano de las exacciones y en el ulterior plano de la política del gasto.

3 Soy contrario, radicalmente, a estas iniciativas. Para empezar, opino que la Constitución de 1978 no impone, ni siquiera diseñe unívocamente, tales expectativas. Puede perfectamente interpretarse el art. 41 en un sentido conforme con la evolución que el sistema de Seguridad Social ha tenido hasta el presente.

Pero, además, una serie de razones pueden avalar este criterio:

- La propia evolución comparada, con un progresivo alejamiento de las formas de gestión privada de la Seguridad Social, coincidente, eso sí, con la potenciación de las formas de «gestión social».

- La propia línea iniciada con la reforma de 1963, en la medida en que supuso una relativa nacionalización de la Seguridad Social que ninguna razón objetiva aconseja modificar.

- Los inconvenientes que la idea de lucro en la gestión de la Seguridad Social (lucro directo o lucro a través de vías indirectas) trae consigo respecto de la posición de los beneficiarios ante la percepción efectiva de sus prestaciones.

- La desigualdad que la introducción de formas privadas de gestión de la Seguridad Social es capaz de introducir entre los colectivos pertenecientes a sectores económicamente fuertes y económicamente débiles.

- La inseguridad derivada de la constitución de «fondos de pensiones» o similares y sus efectos negativos en la relación de trabajo y en los derechos laborales.