

LA SEGURIDAD SOCIAL COMO FACTOR DE INTEGRACION DE LA EUROPA SOCIAL

Para **Adolfo Jiménez Fernández**, autor del presente artículo, la protección social es una exigencia del modelo de Estado de bienestar en el que vivimos, cualesquiera que sean las reformas a que se someta a éste. Desde esta perspectiva, y considerando a la seguridad social como parte esencial de los sistemas de protección social, realiza, en primer lugar, una breve descripción de la dimensión social del mercado único europeo; más adelante, se refiere a la complejidad de los problemas que tienen ante sí, en los países comunitarios, los distintos sistemas de seguridad social; analiza luego diferentes aspectos de la situación actual, demandas, problemas y perspectivas en el ámbito de la CEE, para, finalmente, presentar su visión de la situación de la seguridad social española ante el inminente reto del mercado único europeo.

I. INTRODUCCION

La protección social, como conjunto de medidas que el poder político debe arbitrar para posibilitar el desarrollo y la libertad del individuo, es una exigencia del modelo de Estado del bienestar en el que nos ha correspondido vivir, aun cuando dicho modelo sea objeto de revisión o reformulación. Superadas las concepciones liberales, en las que la injerencia pública era considerada dañosa para el desarrollo del individuo y de la colectividad, se parte de la premisa de que el Estado debe desplegar su actividad en aquellas áreas y facetas de la vida económica y social que requieran regulación, dirección, promoción o apoyo para asegurar al individuo las condiciones mínimas que sean necesarias para su plena realización.

Dentro de este bloque de me-

didias, que se conoce con el nombre de protección social o política social, se incluyen, cuando se habla desde la estructura política del Estado, las actuaciones que intervienen, al menos, en los ámbitos de la educación, de la vivienda, de la asistencia social, del mercado de trabajo y, por supuesto, de la seguridad social.

Siendo la protección social un concepto dinámico, puesto que debe dar respuesta a las continuas necesidades sociales, dos son los principales retos que gravitan sobre el panorama social actual: *la constitución de un espacio social europeo*, que dé contenido social al mercado interior, y *la necesidad de afrontar las transformaciones que se están produciendo* en los campos demográfico, familiar y laboral, que afectan principalmente a los países industrializados.

II. EL MERCADO UNICO. SU DIMENSION SOCIAL

El mercado único, cuya realización está prevista para enero de 1993, se presenta como la conclusión del mercado común que los autores del Tratado de Roma diseñaron en 1957. El triple objetivo de constituir una unidad aduanera, una unidad económica y una unidad política, que terminase en la creación de «los Estados Unidos de Europa», ha discurrido por vías distintas y ha sufrido, también, suertes diferentes. Las dificultades y problemas que han ido surgiendo, si bien no puede decirse que hayan paralizado el impulso europeo, sí han obligado, en determinados momentos, especialmente en la etapa de recesión económica, a adoptar medidas que evitaban la marcha atrás de un retorno a políticas proteccionistas.

En efecto, si bien la unión aduanera, a pesar de las diversas adhesiones a la Comunidad, se ha ido consiguiendo sin grandes dificultades —en este sentido, se ha producido el desarme arancelario y se ha adoptado la tarifa exterior común frente a terceros—, la unión económica pasó por momentos difíciles, en los que era necesario proteger a la industria nacional frente a la competencia extranjera, con el peligro de dar al traste con la prevista creación del mercado común, que sólo en determinadas políticas había conseguido ciertos objetivos de unificación. Era necesario, por tanto, dar un impulso definitivo a la creación del gran mercado. Así, tras la elaboración del Libro Blanco sobre el perfeccionamiento del mercado único, se redacta el Acta Unica, como documento que proporciona los instrumentos precisos para ga-

rantizar, en un espacio sin fronteras interiores, la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales, logrando así el desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad con el fortalecimiento de la cohesión económica y social.

Desde este punto de vista, el mercado único se presenta como la forma de asegurar el crecimiento económico, como la manera de crear estructuras económicas sólidas que, con mayor capacidad tecnológica y una mayor eficacia del aparato de producción, mejorarán las condiciones de trabajo y de empleo, elevarán el nivel de vida de los ciudadanos europeos y asegurarán, en definitiva, el progreso social.

Por ello, el mercado único europeo no puede concebirse sin un contenido social, encontrando solamente su sentido si se mejora la protección social y el nivel de vida del ciudadano comunitario, como se puso de manifiesto en el Consejo Europeo de Hannover, en junio de 1988, Consejo que dio un impulso definitivo a la dimensión social del mercado único: «la justificación política y económica del mercado único es el progreso social y las ventajas que supone para los ciudadanos de la Comunidad». Tal planteamiento, que fue ratificado en el Consejo de Rodas, y que ha sido recogido en las conclusiones del Consejo de Madrid, pone de manifiesto la voluntad política de no perder de vista el auténtico sentido de la Europa comunitaria: la realización de una sociedad más justa y solidaria en la que todos puedan beneficiarse del progreso social.

Por otra parte, no cabe ignorar que es el propio mercado interior el que no puede prescindir de su dimensión social. Necesita a ésta

como instrumento para su realización. Porque es la seguridad social la que, garantizando la igualdad de trato de los nacionales, la totalización de períodos cotizados a los regímenes nacionales de seguridad social, la exportabilidad de las prestaciones y, en definitiva, la protección al trabajador migrante tradicional, puede asegurar la eliminación de las barreras que todavía limitan la libertad de circulación de las personas. Será también la seguridad social la que adoptará las medidas que se consideren necesarias para favorecer la movilidad del nuevo tipo de emigrantes (investigadores, personal técnico y cualificado, y empleados públicos) que surgirá con el nuevo espacio europeo. Será la seguridad social la que deberá atender a las situaciones de marginación social que se puedan producir por la europeización de la economía, la cual puede desencadenar situaciones transitorias de mayor dificultad para el empleo por la reestructuración y concentración empresarial a que obligará la competitividad. Y, en definitiva, es conveniente el desarrollo de la seguridad social, que debe acompañar al proceso de consolidación del mercado único, para evitar, en la medida de lo posible, los costes sociales y para arbitrar, en caso contrario, los mecanismos de compensación que sean necesarios.

No obstante, no puede satisfacernos la idea de una seguridad social concebida exclusivamente para la realización del mercado interior. La seguridad social, tanto a nivel nacional como comunitario, es algo más, debe ser un auténtico objetivo en sí misma. La creación de un espacio transnacional debe llevar a garantizar, en el nuevo ámbito, toda la serie de medidas que constituyen la

protección social, y los responsables en materia social deben preocuparse de que aquélla alcance el nivel de garantías y de desarrollo que se ha conseguido a nivel nacional, y de que constituya un factor de integración de la Europa social.

Pero, antes de entrar en este tema, quiero poner de manifiesto las dificultades que nos vamos a encontrar en el camino, por tratarse la seguridad social de una materia que reviste una gran complejidad en el propio ámbito nacional y por encontrarse sometida a la presión de las grandes transformaciones socio-económicas que nos están deparando los últimos años del siglo XX.

III. LA COMPLEJIDAD DEL DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL. LOS NUEVOS RETOS QUE DEBE ASUMIR

En efecto, el derecho de la seguridad social es de una especial complejidad; nacido en un contexto histórico determinado, respondiendo a una cultura concreta, a unas luchas y compromisos históricos, y encontrándose en una constante búsqueda de equilibrio entre las necesidades sociales y las posibilidades económicas de cada país, sus normas se diversifican en mil reglas, y su unidad se desglosa en una pluralidad de sistemas y regímenes que coexisten dentro del sistema público de previsión.

Si difícil es armonizar los sistemas nacionales de seguridad social —y, en este sentido, los intentos que se han realizado en los países comunitarios han tropezado con grandes dificultades—, con facilidad se comprenderá la complejidad de la gran

tarea que tenemos por delante para construir un espacio europeo de seguridad social como factor de integración, en el que la función coordinadora y armonizadora debe traspasar las fronteras nacionales y dar cabida a un universo de culturas, tradiciones jurídicas y administrativas, y sistemas de seguridad social.

Este panorama de dificultad se completa con la propia encrucijada en que se encuentran situados los sistemas nacionales de seguridad social, que deben hacer frente a las nuevas necesidades que están apareciendo como consecuencia de las transformaciones socio-económicas que afectan al mundo desarrollado y, por supuesto, a los países de la Comunidad Económica Europea. Pero hay que ser optimistas, y deben abordarse los problemas pensando que las modificaciones que se han de operar en los sistemas nacionales de seguridad social pueden servir de plataforma común, de manera que las soluciones que se arbitren sean puntos de coincidencia de las políticas europeas de seguridad social.

Tres son los grandes condicionantes que afectan hoy a los sistemas nacionales de seguridad social: *la evolución demográfica, las transformaciones operadas en la estructura de las familias y los cambios producidos en el mercado de trabajo.*

El problema demográfico es común en toda la Europa Occidental; Europa se despuebla por una caída de la tasa de natalidad, que no llega, hoy en día, a alcanzar los niveles necesarios para asegurar el reemplazo de las generaciones, nivel que se sitúa en la actualidad en el índice sintetizado de reproducción de 2,1 hijos por mujer. De esta manera, algunos

países europeos verán, en un futuro muy cercano, cómo disminuye, en términos globales, su población. Este fenómeno, cuyas causas complejas no han llegado a determinarse con exactitud, va a provocar dificultades a la seguridad social, si unimos a la caída de la natalidad tanto el ascenso, a través de la pirámide de la población, de las grandes generaciones nacidas en el período que va desde la segunda guerra mundial a los primeros años de la década de los sesenta como el aumento de la esperanza de vida.

En efecto, el predominio de la población mayor, conocido como el fenómeno del envejecimiento demográfico, está colocando a la seguridad social en la encrucijada de tener que hacer frente a los mayores gastos que reclamará una tercera edad más numerosa y una ya denominada cuarta edad, más necesitada de cuidados gerontológicos especiales. La seguridad social tendrá que hacer un esfuerzo suplementario de financiación, no solamente en materia de pensiones, sino también en materia de asistencia sanitaria y de servicios sociales; y esto ocurre, precisamente, en un momento en el que en Europa la población activa, que en definitiva, y por el principio de solidaridad intergeneracional, participa a través de sus cotizaciones en la financiación de la protección social, se está reduciendo como consecuencia de la disminución del número de jóvenes, lo que exigirá fórmulas complementarias de financiación.

Otro de los retos que debe afrontar la seguridad social viene dado por las transformaciones que se han operado en la estructura de las familias. De la familia tradicional —en la que cada miembro desempeñaba su papel,

y que cubría sin problemas las necesidades propiamente domésticas, así como las de educación de los hijos o cuidado de familiares ancianos o enfermos— se ha pasado a una situación de desinstitucionalización de la familia que viene a modificar profundamente los hábitos, relaciones y necesidades.

La reducción del tamaño de las familias, el aumento de los divorcios y de las nuevas uniones, la proliferación de las familias monoparentales y la ausencia de la mujer en el hogar, por su creciente participación en el mercado laboral, son situaciones que obligan a un replanteamiento de la política social en favor de la familia, para adaptar la protección que se dispensa en la actualidad a las nuevas necesidades.

Por último, en materia laboral también estamos asistiendo a una serie de transformaciones que reclaman la atención de las políticas de protección social. La reciente crisis económica y los avances tecnológicos, tan espectaculares en los últimos años, han conducido al mercado de trabajo a una situación paradójica. Junto a la persistencia de un cierto paro, que puede ser calificado de estructural, ya que convive con el crecimiento económico, se observa una demanda de trabajo en determinados sectores que no llega a ser satisfecha por falta de especialización, y una tendencia al mantenimiento de trabajadores en empleos atípicos y alternativos bajo las formas de trabajo a tiempo parcial, temporal, a domicilio, etcétera. Y es previsible que este panorama persista, o incluso se extienda coyunturalmente, en el seno de la Comunidad a causa de los procesos de reestructuración de empresas o de la búsqueda de la competitividad de pre-

cios que originará la puesta en marcha del mercado único europeo.

La consecuencia de todas estas transformaciones socioeconómicas es el debilitamiento del tejido social. Jóvenes, mujeres divorciadas, parados, etc., pueden quedar excluidos de los procesos de participación en la vida económica, colocándose en una situación de dependencia permanente, y a ellos se unirán los que, en ningún caso, y por razones objetivas de edad o incapacidad, puedan sumarse a los esquemas de actividad y beneficiarse de sus ventajas.

La aparición de esta nueva forma de marginación, que puede conducir a una división de la sociedad, y que afectará especialmente a los países de la Comunidad, debe obligar a los poderes públicos a plantearse la eliminación de esta corriente de exclusión de los esquemas de actividad, promoción y movilidad mediante fórmulas que, en definitiva, proporcionen a estas personas una protección integral.

Llegados a este punto, es preciso abordar ya las posibles acciones que, desde la seguridad social, puedan contribuir a dar contenido a la Europa social y permitir que la cohesión, como concepto que garantiza una igualdad de posibilidades de desarrollo, sea una realidad; siempre teniendo en cuenta que los retos que nos depara el futuro pueden ser un acicate de convergencia europea.

IV. LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA EUROPA COMUNITARIA

Estas acciones deben analizarse desde la triple perspectiva que, a mi juicio, va a tener, inevitablemente, el marco en el que van a desenvolverse los sistemas europeos de seguridad social: en primer lugar, desde la respuesta que, necesariamente, deberá dar la seguridad social a las nuevas demandas que planteará la plena consecución de la libre circulación de personas, servicios, mercancías y capitales a partir de 1993; en segundo lugar, desde la consideración de las formas en que la seguridad social puede contribuir a evitar los efectos negativos que, para la protección social, puede representar la entrada en vigor del mercado único, y en tercer lugar, desde las perspectivas de progreso que, para la propia idea de seguridad social a nivel europeo, se abren en la actual coyuntura histórica.

1. Demandas planteadas por la libre circulación

Si nos detenemos en la primera cuestión —las demandas que se derivarán de la libre circulación de personas en el ámbito comunitario— parece hoy indiscutible la necesidad de afirmar más que nunca, que la plena movilidad que para 1993 se pregona debe hacerse sin merma de los derechos y expectativas que, en materia de seguridad social, tengan los ciudadanos de cada uno de los países comunitarios cuando se trasladen de uno a otro de ellos.

Este objetivo conlleva, básicamente, la necesidad de profundizar y mejorar la vía de la coordinación de los sistemas de

seguridad social nacionales, vía que es precisamente aquélla en la que la acción comunitaria ha conseguido sus mayores logros hasta el momento, y que, en realidad, fue la única prevista como «necesaria» en los tratados constitutivos de la Comunidad. El Tratado de Roma, en sus artículos 3 y 51, aludía a esta necesidad de coordinar las legislaciones nacionales para garantizar el establecimiento de la libre circulación de los trabajadores, y el desarrollo de este principio —primero con los reglamentos del Consejo de 1958, y hoy en día con los sucesivamente revisados reglamentos 1.408/71 y 574/72— se ha traducido, en la práctica, en la garantía para los trabajadores que hacen uso de la libertad de circulación, y para sus derechohabientes, de la totalización de los períodos cotizados a los diferentes regímenes nacionales de seguridad social, tanto para el nacimiento como para el mantenimiento del derecho a las prestaciones, y la exportabilidad de éstas a cualquiera de los países que componen el territorio de la Comunidad.

Pero, no obstante, y a pesar de estos logros conseguidos, subsisten todavía algunos obstáculos que dificultan el derecho a la libre circulación, y que, con vistas a 1993, será necesario remover para hacer frente a los nuevos retos que tal fecha plantea.

En efecto, en primer lugar hay que tener en cuenta que el mercado único va a desbordar lo que hasta ahora era la migración tradicional en el marco comunitario; una migración fundamentalmente compuesta por mano de obra poco cualificada, que hoy se encuentra en franca recesión. En cambio, el nuevo espacio económico va a hacer surgir nuevas categorías de emigrantes.

Va a posibilitar, y es deseable que así se produzca, un flujo y reflujo de especialistas, técnicos, investigadores y directivos, personal de alta cualificación, con frecuencia dependiente de organismos públicos, cuya protección no queda hoy garantizada por unos reglamentos que excluyen de su ámbito de aplicación los regímenes de funcionarios y los regímenes complementarios a los que, en gran número de casos, se encontrarán acogidos estos trabajadores.

Del mismo modo, distintos programas europeos, y singularmente el programa Erasmus, prevén el desplazamiento, a través de la Comunidad, de estudiantes, que así completarán su formación en países diferentes al de origen, y a cuya protección también será necesario atender.

También están actualmente excluidas del ámbito de aplicación de los reglamentos 1.408/71 y 574/72 las personas que no pertenecen al mundo del trabajo, lo que, teniendo en cuenta la existencia de prestaciones de carácter universal en la mayoría de los países de la Comunidad, carece de sentido, como ya ha puesto de manifiesto la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Justicia, que en distintas ocasiones ha considerado objeto de la técnica coordinadora prestaciones de carácter no contributivo que, no obstante, se incluyen en el ámbito de los regímenes nacionales de seguridad social.

Por último, otra limitación de los actuales reglamentos afecta a los nacionales de terceros países que, por el simple hecho de no serlo de un país comunitario, se ven automáticamente excluidos del ámbito de aplicación de las normas coordinadoras, situación que, sin duda, también será

necesario corregir ante el incremento de esta forma de emigración procedente del exterior de la Comunidad.

Parece claro, por tanto, que es preciso abordar sin dilación una reforma de los reglamentos comunitarios que amplíe su contenido para dar cabida a estas situaciones, y que así ha sido entendido por las propias instituciones de la Comunidad.

Pero la respuesta a los nuevos retos a que la coordinación de los sistemas nacionales de seguridad social debe hacer frente no se limita a la cobertura de esas nuevas categorías de migrantes. Debe extenderse también al ámbito material de sus normas, que debe ser ampliado para comprender en él, además de los regímenes de funcionarios, de los regímenes complementarios y de las prestaciones no profesionales de corte universalista a que me acabo de referir, otras prestaciones, como las de desempleo o prejubilación, que en este momento no es posible trasladar de un país a otro, o lo es únicamente por cortos períodos de tiempo, lo que, de hecho, puede limitar las posibilidades de movilidad de aquellos trabajadores que posiblemente más la necesiten, al haber perdido su empleo; o las prestaciones de asistencia médica y farmacéutica, posibilitando que el tratamiento sanitario se pueda recibir más allá de las fronteras nacionales, en congruencia con la libertad de circulación, de establecimiento y de prestación de servicios, que sin duda afectará también a los de carácter sanitario.

Por último, también será necesario, para facilitar la libre circulación de los ciudadanos, simplificar el sistema de coordinación normativa hoy vigente,

que, por su extraordinaria complejidad, resulta de muy difícil acceso a los ciudadanos, y consiguientemente genera su desconfianza o su desconocimiento, así como llevar a cabo un amplio esfuerzo de información para dar a conocer a los interesados la existencia de estas normas comunitarias y la garantía de protección que ellas suponen.

2. Riesgos del mercado único para los sistemas de seguridad social.

El segundo de los puntos de vista desde el que analizar las perspectivas de la seguridad social en el mercado único es el de la existencia de ciertos riesgos que se anuncian como posibles tras su entrada en vigor.

Hay que citar, en este punto, al llamado «*dumping social*» que, basándose en determinadas manifestaciones de competencia desleal, podría provocar una tendencia hacia la disminución de la protección social en las zonas más desarrolladas de la Europa comunitaria. Si bien, en este punto, hay quienes ponen de manifiesto que una exigencia rápida de armonización de los niveles de protección de los sistemas, podría traer consigo un efecto negativo para el progreso de las zonas menos desarrolladas.

Igualmente, debe considerarse que las nuevas necesidades sociales que están surgiendo en el seno de los países industrializados, como consecuencia del envejecimiento de la población, la transformación de las estructuras familiares y los cambios operados en el mercado de trabajo, a que antes me he referido más extensamente, pueden verse agudizadas tras la entrada en vigor del mercado único, al menos en

un primer momento, con el riesgo de dualización de la sociedad y marginación de algunos de sus grupos o miembros que ello puede representar.

Ante la posibilidad de que estos riesgos lleguen a convertirse en realidades, cabría pensar en una primera respuesta desde los sistemas de seguridad social: la armonización de las legislaciones nacionales, también prevista, o cuando menos no incompatible con el contenido del Tratado de Roma, y más concretamente con su artículo 117.

Sin embargo, la fórmula utilizada por el Tratado, de una ambigüedad que se podría calificar de calculada, pone de manifiesto las incertidumbres que, respecto a este objetivo, tenían sus propios autores. En efecto, la idea de que la armonización viniese dada por el propio funcionamiento del mercado y, en su defecto, por la acción persuasiva, e incluso normativa, de las instituciones, era una fórmula tan amplia que podía dar satisfacción a todas las expectativas, desde las que esperaban la máxima unificación a las que pedían la extrema individualidad.

En la práctica, se han obtenido pocos resultados en materia de armonización. Sólo son de destacar, como ha puesto de manifiesto la propia Comisión en sus informes, los logros que se han conseguido en materia de información mutua, con la realización de estudios sobre problemas concretos, consultas a expertos y a los interlocutores sociales, publicaciones técnicas y estadísticas, y las reuniones que, desde 1975, celebran cada año los altos responsables de la seguridad social para informar de la evolución de sus sistemas; así como las realizaciones concretas en materia de

enfermedades profesionales, y la muy desarrollada sobre la equiparación de derechos entre los sexos.

Son varias las causas del escaso rendimiento de la actividad armonizadora, pero la principal es que la armonización, a diferencia de lo que ha ocurrido con la actividad coordinadora, no se considera necesaria, o al menos hasta el momento no se ha presentado como tal. El mercado común ha ido avanzando durante todos estos años sin que la ausencia de una armonización de los sistemas de seguridad social haya perjudicado a su realización.

Por ello, desde una perspectiva histórica, y situándonos ya de cara a 1993, se puede afirmar que, en los últimos diez años, la Comunidad Económica Europea ha renunciado a la actividad armonizadora, tal y como inicialmente había podido ser concebida.

No obstante, en el momento actual, y desde algunos sectores, se sugiere una vuelta a la armonización de los sistemas de seguridad social, al menos en ciertos aspectos concretos de éstos. Así, se propone una armonización en materia de financiación, basada en la consideración del impacto que ésta puede tener sobre la situación de competencia de las empresas radicadas en cada país. La existencia de dos modelos estructurales básicos de sistemas de seguridad social —el universal, vigente en Dinamarca, Irlanda y Reino Unido, y el profesional, en el resto de los países de la Europa Comunitaria— hace que el reparto de las cargas financieras entre impuestos y cotizaciones sociales sea desigual entre unos y otros, lo que podría significar también diferencias en cuanto a los costes de producción.

Sin embargo, está aún por demostrar que esta diferente estructura financiera de los sistemas nacionales perjudique la competencia, y con ello la realización del mercado único, puesto que, como también se ha puesto de manifiesto, en la estructura de los costes empresariales intervienen otros elementos de mucha mayor relevancia que las cotizaciones sociales; y, en todo caso, la forma de financiación de los sistemas de seguridad social está en íntima correlación con la propia configuración de tales sistemas, lo que haría de muy difícil viabilidad, en la práctica, cualquier iniciativa en este terreno.

Otro aspecto en el que se ha sugerido la conveniencia de llegar a fórmulas de armonización es el estrictamente organizativo, terreno en el que se propugna un acercamiento de las distintas fórmulas nacionales, que tendría como objetivo facilitar, a su vez, la acción coordinadora. Sin embargo, la mayoría de los expertos opinan que en esta área, aparte de ser menos necesaria la armonización, los intentos tropezarían igualmente con serias dificultades, porque la organización depende, en gran manera, y entre otros extremos, del propio modelo de organización política del Estado en que se desenvuelve, encontrándose los sistemas muy arraigados en las correlativas estructuras administrativas.

En definitiva, la idea de la armonización de los sistemas de seguridad social europeos, entendida en su sentido original, resulta muy poco realista, a mi juicio. Se trataría de dirigir los esfuerzos en un nuevo sentido; si se quiere, incluso en una nueva reformulación de la idea armonizadora, centrandose más la atención en los objetivos que en los sistemas, como más adelante ex-

pondré. Porque, además de las dificultades propias de cada una de las cuestiones cuya armonización se propone, existe también un elemento de complejidad, común a todas ellas, y que sintéticamente describiríamos diciendo que cualquier acción en este terreno lleva consigo una modificación del actual estado de cosas, del equilibrio existente en cada país, lo que sin duda generaría disfunciones y tensiones de distinto orden, tanto en el caso de que la opción fuera la de llegar a una armonización por bajo como en el de que lo fuera sobre un nivel de protección más elevado.

Y todo ello sin perjuicio de que se aborden, por posibles y por necesarias, iniciativas de armonización sobre aspectos o cuestiones concretas de los sistemas, como lo concerniente, por ejemplo, a la definición y calificación de la invalidez, actualmente objeto de estudio por la Comisión, o lo relativo a una aproximación, con toda la flexibilidad precisa, en la edad de jubilación.

3. Perspectivas de progreso

Ello me lleva al tercer aspecto de la seguridad social en la Europa comunitaria: las perspectivas de progreso que se plantean como concreción de la dimensión social del mercado único, dimensión que no sólo constituye una necesidad ineludible para la creación del propio mercado, sino que además debe suponer un objetivo irrenunciable si queremos verdaderamente progresar en la idea de una Europa de los ciudadanos, en la que la igualdad de derechos y oportunidades acaba siendo una realidad.

Para conseguir tal objetivo, es

imprescindible lograr avanzar en el ámbito de la seguridad social en el marco comunitario. En este sentido, las propuestas más utópicas abogan por la creación de un derecho supranacional de la seguridad social que represente la total unificación de los ordenamientos nacionales. Es posible que, si algún día se consigue la unión política y se alcanza la fórmula federativa de organización territorial del poder político, se pueda pensar en la creación de una seguridad social europea que sustituya a los ordenamientos nacionales, pero tal posibilidad está hoy tan lejos de realizarse como lo puede estar la propia unión política. En la Europa actual, ni la unificación de la seguridad social es necesaria ni las actuaciones políticas, técnicas y económicas lo hacen posible. Es sólo una hipótesis que, en el futuro, mayores necesidades de unificación de las condiciones sociales por la vía del progreso pueden hacer realidad.

Y lo mismo cabe decir de otras ideas próximas, aunque más modestas en su proyección, como la reciente propuesta de establecer la seguridad social del decimotercer Estado, es decir la creación de un sistema de seguridad social propio de la Comunidad, que coexistiría con los sistemas nacionales y al que los ciudadanos comunitarios podrían acogerse en determinadas condiciones, idea ciertamente atractiva, pero que aún resulta de muy difícil realización.

Porque no cabe olvidar, si queremos ser realistas, que el proceso de creación de la Europa comunitaria, en el tiempo transcurrido, nos enseña que *los avances se producen en aquellos aspectos que son a la vez posibles y necesarios*, mientras que las iniciativas que se presentan como

más o menos utópicas, o cuya necesidad no aparece nitidamente precisada, no llegan a buen término.

Por ello, creo que la idea de seguridad social en el marco europeo debe hoy avanzar preferentemente por aquellas vías que históricamente han demostrado su validez, es decir, la vía de la *coordinación de los sistemas nacionales vigentes* en todos aquellos aspectos en que es necesaria; la vía de la *armonización en aspectos muy concretos*, en los que ésta es posible; y una tercera vía, que en los últimos tiempos viene dando sus frutos: *la convergencia de las políticas de seguridad social* como formulación más práctica de la idea armonizadora, haciendo que los sistemas nacionales se asimilen en la regulación de aquellos aspectos que se consideren fundamentales para conseguir el objetivo de cohesión social. Se trata, en definitiva, de superar, con esta tercera vía, la concepción de la armonización como uniformidad de los sistemas en favor de la convergencia de las políticas; esto es, que se dirija la acción de la Comunidad hacia objetivos cuya realización se considera necesaria, y hacer que converjan en ellos las políticas nacionales de protección social.

Pero la convergencia plantea una cuestión que ya estaba presente en la idea armonizadora: ¿en qué punto deben converger las políticas nacionales? Evidentemente, el legislador nacional, una vez identificado el objetivo a perseguir, va a regular la situación teniendo en cuenta el conjunto de su sistema protector, los logros que en él se hayan alcanzado y el nivel de desarrollo económico del país.

En este sentido, no se puede

pretender que la convergencia se produzca al nivel más alto que hayan alcanzado los países más desarrollados, ya que los menos desarrollados no disponen de margen para aumentar brusca-mente sus gastos de protección social, ni tampoco se puede imponer a los países con más potencial económico que disminuyan sus niveles de protección social para conseguir una igualdad al mínimo.

Por ello, la solución podría buscarse en el *establecimiento de unos mínimos comunes de protección*, en el *señalamiento de unas garantías básicas* que, respetando la configuración y características de cada sistema nacional, se encontraran, dentro de la diversidad, entre unos límites establecidos o en una determinada relación proporcional con los indicadores económicos que se establecieran.

A esta finalidad contribuiría el que los estados se obligaran a garantizar el cumplimiento de alguno de los instrumentos internacionales ya existentes, como el revisado Código Europeo de Seguridad Social, elaborado en el seno del Consejo de Europa, o el Convenio 102 de la OIT. Esta adhesión al derecho social supranacional preexistente presentaría las ventajas de evitar repeticiones jurídicas innecesarias por parte de la Comunidad y de vincular a estados que podrían ser futuros miembros de ella.

Como parte integrante de estos mínimos comunes de protección, de estas garantías básicas, parece razonable pretender que desde los sistemas de seguridad social de los países comunitarios se articule una respuesta integral de protección a quienes, como antes indicaba, no van a poder sumarse a los procesos de acti-

vidad por razones objetivas de edad o incapacidad. Este objetivo será tanto más necesario cuanto más dejen sentir sus efectos los fenómenos demográficos de envejecimiento y de transformación de la institución familiar, ya que con ellos se agudizará el riesgo de aparición de formas de marginación. Esta respuesta de protección debe ofrecerse desde la seguridad social, superando, allí donde sea preciso, el originario concepto profesional o contributivo de sus prestaciones.

Asimismo, parece también razonable que se produzca una intensificación de la política de protección en favor de quienes, directa o indirectamente, sufran, precisamente, las consecuencias del establecimiento del mercado único. En favor de quienes, desde el desempleo o desde la precarización del empleo, y en beneficio de la mayoría, paguen el precio inevitable para la realización del gran mercado. En este sentido, parecería lógico que en el futuro se articulara una respuesta con recursos comunitarios para hacer frente a las necesidades sociales que se derivarán del proceso de configuración europeo, especialmente a partir del mercado único, y que podría ser dirigida al reforzamiento de los sistemas de seguridad social para la cobertura de necesidades básicas.

Todo ello debe desarrollarse en un marco comunitario en el que, por una parte, se promueva y facilite el diálogo social, como forma de contraste, evaluación e impulso de ideas e iniciativas por todas las partes interesadas en este gran proceso común en el que participamos, y que, por otra, estimule la realización de estudios e investigaciones, así como el intercambio mutuo de información y experiencias.

Examinada, pues, desde una

perspectiva general, la articulación de la seguridad social de cara a Europa, parece procedente ahora volver la vista a la seguridad social española para, con arreglo a esta perspectiva, analizar su situación.

V. LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA ANTE EL RETO DEL MERCADO UNICO

De una manera muy sintética, diremos que la seguridad social española, nacida en los primeros años del siglo XX, de forma tímida y deslavazada, sobre la base de un conjunto de seguros sociales, pasó, en la década de los sesenta, y de la mano de la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963, por una etapa de desarrollo, al menos en lo relativo a su extensión protectora, si bien en los últimos años de esa década se hicieron patentes algunos de los graves problemas estructurales que aquejaban al sistema, y que se agravaron con la crisis económica que afectó a los países industrializados, para entrar finalmente en los años ochenta, con un texto constitucional aprobado que obligaba a un replanteamiento general de los esquemas de protección de seguridad social, en un proceso de reforma que, afectando a todos los ámbitos —institucional, financiero, protector y de gestión—, ha buscado, fundamentalmente, mejorar, perfeccionar y consolidar el sistema contributivo de nuestra seguridad social.

En este sentido, creo que actualmente puede afirmarse que la seguridad social española, en su vertiente contributiva, ha alcanzado esa deseable estabilidad y madurez en sus programas que constituye una premisa previa pa-

ra hacer frente a nuevos retos; y ello tanto desde el punto de vista subjetivo como objetivo.

Desde el punto de vista subjetivo, se observa que a nuestra seguridad social se encuentra afiliada la casi totalidad de la población que desarrolla una actividad profesional o está sujeta a una relación laboral. En los últimos años, la esfera contributiva se ha ampliado notablemente, con la integración de distintos colectivos hasta ahora no protegidos, o no protegidos de manera suficiente, y es de esperar que, en un futuro inmediato, esta tendencia prosiga hasta su total conclusión.

Desde el punto de vista material, el esfuerzo llevado a cabo en cuanto a protección social se ha traducido en una mejora de la cobertura, que ha llevado a garantizar una mayor homogeneización de las prestaciones, con la integración de cinco regímenes especiales en el régimen general y en el régimen especial de trabajadores autónomos; integración que, recomendada en su día por la Comunidad Económica Europea, supone, además de una racionalización de la estructura interna del sistema, una uniformidad de prestaciones para los colectivos protegidos por los regímenes especiales integrados, habiéndose tendido igualmente, con diferentes disposiciones normativas, a una homogeneización de las prestaciones de los regímenes especiales aún subsistentes con el régimen general.

Por último, la madurez del sistema en el aspecto material se ha traducido en una política de revalorización de pensiones, dirigida a mantener su poder adquisitivo y a mejorar progresivamente las de cuantía más baja.

Una cuestión fundamental, pa-

ra situar a nuestra seguridad social en la línea de emprender otras reformas y enfrentarse a los nuevos retos, era lograr su consolidación económica. Nuestro sistema, tradicionalmente aquejado de desequilibrios financieros —primero por la insuficiencia de unas cotizaciones que no se correspondían verdaderamente con los salarios reales, y después por una expansión de las prestaciones que no fue seguida del correspondiente incremento de los ingresos—, había llegado a una situación de gran incertidumbre, y la sociedad comenzaba a perder confianza en su viabilidad futura.

Después de varios intentos frustrados de reforma, como el emprendido con la Ley de Financiación y Perfeccionamiento de la Acción Protectora de la Seguridad Social, de 1972, la reforma fundamental se inició en 1985, con la Ley 26/85, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la seguridad social, cuya intención fue reforzar su carácter contributivo y consolidar económicamente el sistema, buscando una mayor correlación entre los salarios cotizados por el trabajador y las pensiones recibidas, sin perjuicio de otras medidas de mejora que en ella se abordaron.

La reforma financiera ha cobrado un impulso definitivo en este ejercicio económico, al establecer la Ley de Presupuestos Generales del Estado respecto a la Seguridad Social, el principio de separación de la financiación de las prestaciones que tienen un carácter contributivo de la correspondiente a aquellas que no tienen esta consideración. La reforma se dirige a que las prestaciones contributivas respondan al esfuerzo de aportación reali-

zado por el trabajador y se financien con cotizaciones, y a que las manifestaciones no contributivas del sistema se financien a través del esfuerzo solidario del conjunto de la sociedad, mediante impuestos. Todo ello complementado con el acercamiento entre cotizaciones y salarios reales llevado a cabo con las normas de cotización aprobadas para 1989, que refuerzan la relación entre la base reguladora, determinante del importe de las prestaciones económicas, y los salarios percibidos por los trabajadores, con lo cual se beneficia la función de sustitución de rentas del sistema profesional o contributivo.

En estos últimos años, igualmente, aquellas prestaciones como la asistencia sanitaria o los servicios sociales, cuyo nacimiento como derecho tenían un origen contributivo, han sido progresivamente extendidas, de manera que se han situado, más allá de los límites profesionales, en una práctica generalización al conjunto de la población.

Pero, una vez que el sistema de seguridad social ha alcanzado, como decía, y especialmente en su vertiente contributiva, esa deseable y necesaria madurez, es preciso que afronte nuevos retos; que esté en condiciones de responder a esas nuevas necesidades sociales que, como veíamos, gravitan con carácter general sobre los sistemas de protección social de los países de nuestro entorno, con ese telón de fondo comunitario y presionante que es el mercado único europeo para 1993.

España, en efecto, está evolucionando, desde un punto de vista demográfico, hacia el horizonte de un progresivo envejecimiento de su población, tanto por

la importante caída registrada en la tasa de natalidad como por el no menos importante aumento de la esperanza de vida. Las coordenadas de esta evolución son muy similares a las de los países desarrollados, y así, de un porcentaje de población de 65 y más años del 12,5 en 1980, como media no ponderada de los siete países más desarrollados, se pasará al 22,8 en el año 2040; en nuestro país, los porcentajes para esas mismas fechas son del 10,9 y del 22,7, respectivamente.

Este fenómeno está teniendo lugar porque España no es ninguna excepción en ese contexto, ya comentado, de modificación de la institución familiar y de transformaciones en el mercado de trabajo que puede acentuar las situaciones de necesidad y marginación. Una mínima referencia a la evolución de las tasas de actividad y ocupación pone de manifiesto que, a pesar de la evolución positiva de los últimos años (la tasa de actividad ha pasado entre 1985 y 1988 del 47,4 al 49,3 por 100, y la de ocupación del 37 al 39,7 por 100), su distribución entre la población masculina y la femenina es muy desigual: en 1988, la tasa de ocupación femenina era del 23,8 por 100, mientras que la masculina se situaba en el 56,8 por 100. En la actualidad, el nivel de cobertura del sistema público de pensiones en nuestro país, que es del 85 por 100 de la población de 65 y más años, tiene también una distribución desigual entre hombres y mujeres: el 93 por 100 para los primeros y el 80 por 100 para las segundas.

Y es en este horizonte en el que cobra su mayor sentido lo que, sin duda, es la demanda de protección más importante de nuestro sistema de seguridad social: que se dé cobertura social a

las personas que, por razón de edad o incapacidad, no van a poder, objetivamente, integrarse en el mundo laboral y no han cotizado, o no lo han hecho en forma suficiente como para tener derecho a una prestación contributiva. Esto es, que desde la seguridad social se articule una respuesta universal de protección social, especialmente a los más necesitados, y sin que ello signifique menoscabo o abandono de la vertiente contributiva de la protección, que deberá seguir siendo el núcleo más importante de ésta. Al cumplimiento de este objetivo esencial se dirige el proyecto de ley aprobado por el gobierno por el que se establecen, en la seguridad social, prestaciones no contributivas.

En esta consideración sobre la configuración del sistema protector tienen también su encaje las medidas adoptadas para la protección del desempleo, especialmente del colectivo de desempleados de más edad, y para la protección a la familia, esta última a través de la Ley de Maternidad y de las medidas contenidas en el proyecto de ley de prestaciones no contributivas, que, en consonancia con las recomendaciones de las directivas comunitarias, elimina las discriminaciones por razón de sexo aún existentes en nuestra seguridad social y lleva a cabo, asimismo, una reordenación de las prestaciones de protección familiar, que pasarán a ser percibidas en la vertiente no contributiva, incrementándose notablemente sus cuantías, y de modo especial para los casos de hijos con minusvalía.

Finalmente, quiero referirme al proyecto de ley por el que se establecen, en la seguridad social, las prestaciones no contributivas, el cual sitúa al sistema de protección social español en línea

con lo que constituye un motivo de especial atención por parte de la Comunidad, y coincide con las recomendaciones formuladas por organismos internacionales como la OIT o el Consejo de Europa de arbitrar, desde la seguridad social, respuestas de protección a las necesidades sociales básicas, en una concepción superadora del carácter profesional o contributivo de la protección.

Con esta ley se pretende erradicar los focos de pobreza y marginación entre las personas de edad e incapacitadas, garantizándoles unos ingresos como pensión, que, junto con las restantes prestaciones a las que tendrán derecho por su condición de pensionistas de la seguridad social, conformarán una protección integral, configurándose como derechos subjetivos perfectos y eliminando, por tanto, cualquier rasgo de discrecionalidad o asistencialidad. Se logrará, así, constitucionalizar la seguridad social, dando cumplimiento al artículo 41 de nuestra Constitución, lo que permitirá superar la concepción profesional de nuestro sistema, de acuerdo con lo que ha sido su proyección histórica. De este modo, la protección social se dispensará mediante unas únicas prestaciones con modalidades contributivas o profesionales, en las que se encuadra toda la población activa, y otras de naturaleza no contributiva para quienes no queden protegidos por aquéllas.

La cobertura financiera de estas prestaciones no contributivas, que debe ser el resultado de una respuesta de solidaridad social, se realizará a través de impuestos. Por ello, para evitar los efectos no deseados en la redistribución de rentas, se condicionarán a la carencia de recursos tanto de los beneficiarios como de la

unidad económica de convivencia, procurando favorecer la integración de aquéllos en el entorno familiar.

Finalmente, señalar que, a través de este proyecto de ley, se pretende reordenar la protección familiar, universalizando el derecho a esta prestación, así como adecuar nuestro ordenamiento al principio de igualdad de trato hombre-mujer, con la supresión de las discriminaciones que, por razón de sexo, aún existen e, igualmente, facilitar la sistematización normativa de la seguridad social, previéndose la elaboración de un texto refundido de sus disposiciones.

Tras este análisis sobre lo que, a mi juicio, resulta razonable y posible esperar, en un futuro próximo, de los sistemas de protección social, quiero concluir expresando mi convencimiento de que, en la medida en que vayan teniendo lugar estas respuestas de protección para la cobertura de las necesidades sociales que hemos señalado, tanto a nivel comunitario como en nuestro propio sistema, la seguridad social, y en definitiva la protección social, estarán actuando, efectivamente, como un factor de integración de la «Europa social».