REVISTA GENERAL DE DERECHO DEL TRABAJO
Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

ISSN 1696-9626

**DIRECTOR**
**Luis Enrique de la Villa Gil (Catedrático Emérito DTSS, Uam. Abogado)**

**SECRETARIO GENERAL**
**José Ignacio García Ninet (Catedrático Emérito DTSS, U. Barcelona)**

**N.º 29-30 JUNIO 2012**

# NÚMERO EXTRAORDINARIO, MONOGRÁFICO SOBRE LA REFORMA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL POR LA LEY 27/2011, DE 1 DE AGOSTO

## ESTUDIOS

- La reforma de la seguridad social de 2011: exigida por los mercados, necesaria para el Estado.
  The social security reform in 2011: required by the markets, necessary for the State (RI §412140)
  *Lourdes López Cumbre*
  Con el objetivo de modernizar el sistema, una nueva reforma, impuesta desde la Unión Europea y avalada por el consenso social, retrasa la jubilación a los 67 años a partir de 2027 y reduce su cuantía. Necesaria a la par que incompleta, esta adecuación de la Seguridad Social a la realidad sociolaboral presente y futura ignora que el equilibrio financiero también se consigue limitando la generosidad con algunos regímenes, equiparando los esfuerzos contributivos de la mujer, solventando la ineficiencia en la gestión de recursos, intensificando el control en la percepción de determinadas prestaciones y, en fin, incluyendo en el mismo aquellas actividades productivas no identificadas como laborales.

- La reforma de la composición del sistema de seguridad social y del modelo de protección social.
  Reform of the composition of the social security system and the reform of the social protection model (RI §412141)
  *Luis Enrique de la Villa Gil*
  La actual composición del sistema de seguridad social diferencia un régimen general y diversos regímenes especiales, aunque estos han evolucionado de más a menos desde el año 1966. El futuro puede conocer un régimen general más amplio, para todos los trabajadores por cuenta ajena, y dos regímenes especiales únicamente, el de los trabajadores autónomos, o por cuenta propia, y el de los estudiantes. Por su parte, el modelo de protección social no cuenta actualmente con un sistema de asistencia social basado en el amor, lo que debería corregirse en el futuro aligerando la acción protectora del sistema de seguridad social, que se limitaría al pago de prestaciones económicas de naturaleza contributiva, con exclusión de las prestaciones de naturaleza asistencial.

- La reforma de la jubilación.
  The reform of the retirement (RI §412142)
  *José Luis Monereo Pérez y Juan Antonio Maldonado Molina*
  Las reformas llevadas a cabo desde la firma del Pacto de Toledo de 1995 hasta la que es objeto de este comentario, no han ayudado a situar la edad de jubilación y definir satisfactoriamente la situación protegida. Al contrario, si por un lado se apuesta por fomentar voluntariamente el retraso del cese de la actividad (con incentivos que van aumentando reforma a reforma), esas mismas reformas siguen manteniendo (e incluso fortaleciendo), los mecanismos de jubilación anticipada. En la última gran reforma en la materia se prescinde de una sola edad legal de referencia, y se usan dos, en función del período cotizado que acredite el trabajador. Se usa un nuevo concepto que es el de “carrera laboral”, que se considera completa con 38 años y medio cotizados al sistema (con unas reglas transitorias que parten de los 35 años cotizados). Fuera de este caso, la edad se resitúa en los 67 años (edad que se aplica de modo transitorio). Ciertamente, es una medida que tiene un impacto importante, porque aunque la edad ordinaria de jubilación no sea la edad real a la que se jubilan los españoles (cuya media está en 63,73), es la edad que sirve de referente para las jubilaciones anticipadas para el retraso del cese de la actividad. De modo que su modificación tiene efectos múltiples,

provocando una resituación de las demás variables, entre las que deberá estar incluso el subsidio de prejubilación.

- Los complementos de pensiones y la pensión mínima de la seguridad social.
  The complements of pensions and the minimal pension of the social safety (RI §412143)
  *Arántzazu Vicente Palacio*
  La Ley 27/2011 ha modificado el régimen jurídico de los complementos por mínimos en dos aspectos básicos: por un lado, exigiendo la residencia en España para su abono y, por otro lado, limitando la cuantía máxima de los complementos por mínimos a la cuantía establecida cada año para las prestaciones no contributivas. Esta reforma supone, por un lado, la consagración definitiva de la naturaleza no contributiva de los complementos por mínimos y desde otra perspectiva, una limitación importante del principio de suficiencia de las pensiones en su nivel contributivo, con una mengua importante del efecto sustitución de las pensiones en su nivel contributivo.

- Las nuevas edades de jubilación y sus efectos en la cotización y en la cobertura.
  Changes to adress retirement age, pension contribution and coverage (RI §412144)
  *Jesús García Ortega*
  La edad de jubilación constituye un elemento central del régimen jurídico de la pensión de jubilación en la modalidad contributiva; actualmente la edad ordinaria de jubilación está establecida en 65 años y no ha sufrido variación desde que por primera vez se estableció por el Retiro Obrero Obligatorio (RD de 11 de marzo de 1919), pese a que la esperanza de vida, tanto al nacer como a la indicada edad, ha aumentado considerablemente. La ley 27/2011 mantiene la edad ordinaria en 65 años para quienes acrediten 38 años y seis meses de cotización efectiva, y 67 años para quienes no los reúnan. La difícil coyuntura laboral que se presenta a las actuales generaciones jóvenes indica que lo más verosímil es que les resulte difícil completar largas carreras de seguro y que estén llamados a jubilarse a los 67 años, o anticipadamente pero con inferior protección. La reforma tiene como objeto reducir el gasto en pensiones por otras vías: calcular la base reguladora de la pensión con las bases de cotización de 25 años, integrando las lagunas de cotización en determinados períodos con el 50% de la base mínima vigente en esos momentos y exigiendo 37 años cotizados para generar derecho a una pensión del 100% de la base reguladora.

- La jubilación forzosa.
  Compulsory retirement (RI §412145)
  *José Luis Salido Banús*
  La jubilación forzosa constituye el reverso de la medalla del derecho de las personas al trabajo, universalmente reconocido, como medio de realización profesional y forma de obtener ingresos económicos para atender al mantenimiento personal y familiar. Es igualmente un instrumento regulador de las políticas de empleo y al mismo tiempo se utiliza para favorecer el recambio generacional. Por todos estos motivos, la legislación española ha venido introduciendo cambios en su regulación. También por esos motivos, ha sido tratado en su interpretación y aplicación, unas veces de manera más rígida y otras más flexible. La Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de seguridad social también ha incidido en su regulación. Las líneas que siguen a continuación tratan de explicar la situación actual.

- Jubilación anticipada y prejubilación.
  Retirement before the age and early retirement (RI §412146)
  *Jordi García Viña*
  En España no existe un mecanismo claro de prejubilación, como en otros países del entorno de la Unión Europeo, como por ejemplo, Italia, Portugal, Francia o Alemania, sino que aparece un sistema que es mejor denominar como de jubilación anticipada. Sin embargo, es relativamente cerrado, ya que sólo se permite en determinados supuestos. Además, la reforma producida por la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sólo ha modificado sustancialmente el que se refiere a la jubilación anticipada sin tener la condición de mutualista.

- Modificaciones de la jubilación parcial y del contrato de relevo en la Ley 27/2011, de 1 de agosto.
  Modification of partial retirement and relief in contract Law 27/2011, dated 1 august (RI §412147)
  *José Ignacio García Ninet*
  No se pretende llevar a cabo un estudio global de la jubilación parcial y del contrato de relevo, sino únicamente de una serie de modificaciones producidas que afectan a las nuevas edades de jubilación, a la correspondencia de las bases de cotización del jubilado y del trabajador relevista, a la duración de los nuevos contratos y a la nueva cotización durante la jubilación parcial.

- Las normas transitorias de la reforma de la pension de jubilacion contenida en la Ley 27/2011: una

historia interminable..
Transitional rules for the reform of the board of retirement law contained in Law 27/2011: an endless story (RI §412148)
*Gema Quintero Lima*
La ley 27/2011 ha reformado muy profundamente el régimen jurídico de la pensión de jubilación. Y paralelamente, ha completado el –ya denso- régimen de Derecho Transitorio en esta materia. De tal manera que las modificaciones de la edad y de las reglas de cálculo de la cuantía se han de aplicar gradualmente. Pero paralelamente hay cuestiones intertemporales que reciben otras soluciones o, simplemente, quedan sin resolver. De este modo se hace preciso analizar el nuevo régimen de aplicación de las nuevas normas sustantivas de la pensión de jubilación en el tiempo.

- La incapacidad permanente en la Ley 27/2011: del Estado del bienestar al Estado asistencial.
  Total disability in 27/2011 Law: from welfare State to social assistance State (RI §412149)
  *José Joaquín Pérez Beneyto*
  La ley 27/2011 sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social es un paso más en la reforma del sistema de seguridad social adelantado ya en los años ´90 por el Banco Mundial y que responde, no a hechos constatados empíricamente, sino a una estrategia de ingeniería social con una base ideológica que va produciendo una desafección popular a estos sistemas de seguro público y una deslegitimación del Estado del Bienestar. La reforma de la prestación por incapacidad permanente es un paradigma de esa reforma en marcha, que endurece los requisitos de acceso y mengua la cuantía de la pensión. Añade mas confusión, la hace objeto de futuros litigios y no aclara su posición fronteriza con otras prestaciones.

- La pensión de viudedad tras la Ley 27/2011 y el Real Decreto-ley 20/2011: un balance decepcionante.
  Widowhood pension after Act 27/2011 and Decree Act 20/2011: a disappointing balance (RI §412150)
  *Juan Vivero Serrano*
  El presente artículo analiza desde un punto de vista crítico las recientes reformas de la pensión de viudedad por parte de la Ley 27/2011 y del Real Decreto-ley 20/2011. Concretamente, la pensión de viudedad mejorada de los mayores de 65 años que vivan principalmente de su pensión, la pensión de viudedad en supuestos de separación judicial o divorcio anteriores al 1 de enero de 2008 y el tratamiento fiscal ventajoso de la pensión de viudedad acumulada a otros rendimientos del trabajo. Asimismo, se critica lo que las citadas normas legales no hacen, en especial unificar y clarificar los distintos conceptos de pareja de hecho presentes en las normas sobre pensión de viudedad.

- Las pensión de orfandad y sus nuevos límites.
  The orphan's pension and new limits (RI §412151)
  *Pepa Burriel Rodríguez-Diosdado*
  La pérdida de uno o de ambos progenitores causa una situación de desarraigo y posible necesidad que no puede obviarse desde ningún ángulo. El Derecho del Trabajo y la Seguridad social presta especial atención a la protección del huérfano, menor o no de edad. El régimen jurídico de la protección social del huérfano a través de la pensión de orfandad ha sido objeto de múltiples reformas desde su aparición pero, incluyendo la causada en 2011, no parece que esta protección siga el devenir de los tiempos.

- Régimen de compatibilidad pensión-trabajo y entre pensiones en la Ley 27/2011: análisis de una reforma ineludible.
  Pension and job compatibility´s regulation, and between pensions, in Law 27/2011: an unavoidable reform analysis (RI §412152)
  *María Cristina Polo Sánchez*
  La Ley 27/2011 ha pretendido, como prácticamente todas sus predecesoras, efectuar algunos ajustes dirigidos en esta ocasión a incrementar la contributividad del sistema de Seguridad Social, actuando preferentemente sobre una contingencia como es la jubilación, que se erige en tanto que protagonista de la actuación legislativa. Sin embargo, ciertas modificaciones operadas sobre otras prestaciones han generado incertidumbre acerca de cuál va a ser su aplicación real en el futuro. Incongruencias sobre los efectos que una determinada edad desarrollará sobre distintas prestaciones y una falta de posicionamiento claro sobre cuestiones pendientes de solución, que siguen sin ser abordadas, plantean dificultades de interpretación en torno a lo que sería o no una percepción simultánea de dos pensiones o de su combinación con el desempeño de una actividad, sin que se haya aprovechado la oportunidad para ofrecer criterios diáfanos y válidos que vengan a resolver los interrogantes que subyacen hoy en día en el marco de la cobertura a los beneficiarios del sistema.

- La ampliación de la cobertura por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

The extension of coverage for work accidents and occupational diseases (RI §412153)

*María Teresa Igartua Miró*

La extensión de la cobertura por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales a todos los Regímenes del Sistema de Seguridad Social operada por Ley 27/2011, provoca una serie de reflexiones en relación con la subsistencia de la tutela privilegiada de las contingencias profesionales, la pervivencia o desaparición de los distintos Regímenes de la Seguridad Social o el alcance mismo de la medida. En breve síntesis, la trascendencia de la Reforma es bastante limitada tanto por su aplicación sólo a los trabajadores de nuevo ingreso como por implicar cambios que, en puridad, sólo afectan de manera directa a los trabajadores del Régimen Especial de Autónomos. Junto al anterior, no se opera una verdadera equiparación en el nivel de la protección, subsiste la voluntariedad en los ya afiliados y en alta y se siguen planteando dudas sobre la necesidad y la congruencia de este tipo de prestaciones para los autónomos en un Sistema de Seguridad Social que atiende ya la misma situación de necesidad y donde las razones de la mejora en la protección descansan en el tradicional esquema de tutela tras un acontecimiento en cuyo origen se sitúa la responsabilidad empresarial.

- Los convenios especiales en la reforma de la seguridad social 2011.
  Special agreements on social security reform 2011 (RI §412154)

  *Irene Bajo García*

  El convenio especial permite mantener, ampliar o iniciar la cotización a la seguridad social en determinados supuestos en los que no se desarrolla una actividad que conlleva el alta. La reforma de la seguridad social 2011 modifica varios aspectos de su regulación, estableciendo un plazo para su suscripción, incorporando nuevos convenios en relación a programas formativos y/o de investigación y personas con discapacidad, y tipificando como falta grave la no suscripción de convenio en caso de expediente de regulación de empleo, supuesto que, al mismo tiempo, se reforma para su adaptación al nuevo régimen jurídico de la jubilación.

- La inclusión en el sistema de seguridad social de los investigadores y participantes en programas de formación.
  The inclusion in social security of research team and participants in training programmes (RI §412155)

  *Carmen Tatay Puchades*

  La Ley 27/2011 contiene un par de disposiciones dirigidas a incluir en el Sistema de Seguridad Social a los investigadores y participantes en programas formativos. Se trata de previsiones que inciden sobre personas que ya contaban con cierta regulación. Por eso este estudio examina tanto los antecedentes de esas disposiciones, como las normas reglamentarias posteriores que han concretado su contenido. Y precisamente el análisis realizado permite ver que el camino trazado para ampliar el ámbito subjetivo del Sistema de la Seguridad Social no ha sido homogéneo. A menudo se ha recurrido a la “asimilación” a trabajadores por cuenta ajena. Otras veces se ha apostado por laboralizar al personal. En ocasiones se ha permitido la inclusión voluntaria de los afectados. Y últimamente se ha optado por abaratar sus costes de Seguridad Social, precarizando la situación de los sujetos implicados.

- RETA: análisis de la reformulación de sus postulados proteccionales en el camino hacia la convergencia con el régimen general.
  Special regime of self-employment of the reformulation os its postulates proteccionales on the road to convergence with the general scheme (RI §412156)

  *Inmaculada Ballester Pastor*

  El Régimen especial de los trabajadores autónomos se ha sometido a cambios normativos que han afectado a la reformulación de los postulados tradicionales que hasta el momento han venido guiando la protección social del trabajador autónomo. Uno de estos cambios apuesta por la intensificación de la acción protectora por la vía de elevar la contributividad del trabajador independiente, otro por la obligatoriedad de la cobertura de los riesgos profesionales y el tercero, por la aparición de la figura de la protección social del autónomo a tiempo parcial. El cómo se vaya a conseguir la implantación de estos nuevos postulados y el tiempo que se tarde en ello depende de las nuevas normas reglamentarias que se elaboren y de la efectiva implicación del autónomo en el proceso, algo que ha de venir de la mano de la mejora de su protección social convergiendo hacia la ofrecida al trabajador por cuenta ajena. Para ayudar a ello, a la vista del complejo entramado normativo que rige este Régimen especial, sería deseable que se abordara ya la tarea de actualizar, adaptar y refundir sus normas.

- Integración del régimen especial de la seguridad social de los empleados de hogar en el régimen general de la seguridad social.
  Integration of the special social security employee home in the general scheme of the social security (RI §412157)

  *Sara Ruano Albertos*

La Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social, lleva a cabo la integración del Régimen Especial de Empleados de Hogar en el Régimen General de la Seguridad Social, cumpliendo con las previsiones del Pacto de Toledo de ir de ir reduciendo de manera gradual el número de los regímenes existentes, de forma, que quedasen encuadrados o bien en el Régimen de Trabajadores por cuenta ajena o bien en el Régimen de Trabajadores por cuenta propia, si bien, respetando las características específicas de los colectivos a integrar, lo que se ha efectuado, en el caso de los empleados de hogar, a través del sistema especial que se crea para los mismos.

- Una nueva dimensión para la mutua de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales como entidad colaboradora del sistema de seguridad social.
  A new dimension for cooperative insurance societies as collaborative agents in the social security system for occupational accidents and professional illnesses (RI §412158)
  *Fernando Moreno de Vega y Lomo*
  Desde hace más de un siglo, las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social han venido realizando una labor de colaboración de inestimable valía en el campo de gestión del sistema de Seguridad Social, régimen competencial que se ve engrandecido, a mediados de la década de los noventa, con la acción operativa en materia de prevención de riesgos laborales. Sin embargo, transcurrida la primera década del siglo XXI, el legislador se plantea una serie de dudas sobre la realidad de estas entidades que no sólo afectan a cuestiones de contenido como puedan ser su régimen de financiación o la presencia en las mismas de representantes de los trabajadores, sino también a cuestiones dogmáticas como cuál es, en verdad, la naturaleza jurídica que las informa. Ésta es, así las cosas, una reflexión crítica y personal sobre lo que cabe aventurar como una futura y novedosa nueva dimensión para las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.

- La reorganización institucional de la seguridad social.
  Corporate reorganization of social security (RI §412159)
  *Jose Vicente Saragossa Saragossa*
  La integración de la gestión de la Seguridad Social ha sido un desideratum desde la Ley de Bases de la Seguridad Social del año 1963 y, significativamente, desde el Pacto de Toledo del año 1996. La Ley 27/2011, de 1 de agosto, en su Disposición Adicional 7ª, ordena la creación de la Agencia de la Administración de la Seguridad Social con una integración orgánica de las Entidades Gestoras y los servicios comunes. La integración anunciada no es completa, no integra a todos los entes gestores. Por otra parte, el régimen jurídico de la nueva Agencia se somete a los parámetros jurídicos de la Ley 26/2006, de Agencias Estatales, y su efectiva andadura está pendiente de la promulgación por el Gobierno de un preceptivo “Estatuto”, con potenciales dificultades de acoplamiento con el régimen actual. Finalmente, a las Comunidades Autónomas adquieren carta de naturaleza en la gestión “periférica” de la Seguridad Social.

- La Ley General de Salud Pública: universalización de la asistencia sanitaria pública gratuita y suerte de las prestaciones sanitarias de la seguridad social.
  The General Public Health Law: free universal public health care and the future of social security health benefits (RI §412160)
  *Luis Hurtado González*
  La reciente Ley General de Salud Pública dice extender el derecho a la asistencia sanitaria pública a todos los españoles. Vuelve a plantearse así la cuestión de la subsistencia o no de la «asistencia sanitaria de la Seguridad Social», concepto que entró en crisis a partir de la Ley General de Sanidad de 1986, pero que ha resistido hasta ahora en el texto de la Ley General de la Seguridad Social, posibilitando que haya personas con derecho a asistencia sanitaria pública gratuita, frente a otras obligadas al pago de su coste; diferenciación carente de justificación desde que la asistencia de las primeras dejara de ser financiada con sus cotizaciones y pasara a serlo con los recursos públicos generales, y que por fin es corregida con la universalización dispuesta por la nueva Ley. Sin embargo, salvo para los desempleados con prestaciones agotadas, la efectividad de la medida tendrá que esperar a un posterior desarrollo reglamentario, a acometer cuando las cuentas públicas lo permitan, de manera que el asunto sigue por el momento exactamente igual que estaba, pues eso mismo (la futura generalización de la asistencia sanitaria pública gratuita) viene prometiendo desde hace veinticinco años la Ley General de Sanidad. Hasta que se cumpla, la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, con ese déficit de igualdad constitucional, seguirá existiendo como concepto jurídico.

- La protección social privada.
  Private social protection (RI §412161)
  *Borja Suárez Corujo*
  El objetivo de este trabajo es analizar los aspectos (inesperados) relacionados con la protección social privada recogidos en la reforma más importante del sistema de Seguridad Social que ha sido aprobada recientemente en España a través de la Ley 27/2011, 1 de agosto, de actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social. Inspirada en las recomendaciones del Pacto de Toledo de 2011, la reforma recoge importantes

previsiones en tres materias principales: planes de pensiones, mutualidades de previsión social alternativas al sistema de Seguridad Social y mecanismos privados de atención a la dependencia que complementan la acción pública del sistema.

© **PORTAL**DERECHO 2001-2024