FORO
DE SEGURIDAD SOCIAL

Febrero-Junio 2002
NÚMERO ESPECIAL

N.os 6 y 7

PRESENTACIÓN **ANÁLISIS** EL ACUERDO PARA LA MEJORA Y EL DESARROLLO DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL. LA APUESTA DE FUTURO PARA LA SEGURIDAD SOCIAL ● EL FUTURO DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES EN ESPAÑA. UNA PERSPECTIVA VIABLE ● CONSIDERACIONES SOBRE LOS CAMBIOS QUE SE HAN PRODUCIDO EN LA SEGURIDAD SOCIAL **DEBATE** UN MAL ACUERDO: POR QUÉ NO HA FIRMADO UGT ● EL ACUERDO PARA LA MEJORA Y DESARROLLO DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL ● ALGUNAS DE LAS POCAS REFORMAS QUE PROPONE EL ACUERDO PUEDEN Y DEBEN SER MEJORADAS ● NOTAS SOBRE EL ACUERDO DE 9 DE ABRIL DE 2001 PARA LA MEJORA Y EL DESARROLLO DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL ● LA MEJORA Y EL DESARROLLO DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL **INFORMACIÓN** DOCUMENTOS.

FEBRERO-JUNIO 2002
Número especial

Edita:
Asociación Profesional
del Cuerpo Superior de
Técnicos de la Administración
de la Seguridad Social

Director:
Bernardo Gonzalo González

Director adjunto:
Mario Gómez-Aller Iglesias

Jefes de Sección
Juan José Sanjuán Marín
Carlos Manuel Abad Ruiz
Emilio Miralles Crespo
José Eduardo Pérez Madrid

Administración:
Emilio Miralles Crespo

Coordinación de la edición
Concha Hernández Carazo

Documentación y secretariado de redacción
Rosario Cabezuelo Jiménez

CONSEJO EDITORIAL
Bernardo Gonzalo González (Presidente),
Luis Enrique de la Villa Gil,
Aurelio Desdentado Bonete,
José Vida Soria,
Juan Pablo Nieto Mengotti,
Emilio Miralles Crespo,
Juan José Sanjuán Marín,
Fernando de Benito Anguita,
José Eduardo Pérez Madrid.
Agustín Torres Herrero (*Secretario*)

Imprime:
COYVE, S.A.
Depósito Legal:
M. 12.287 - 2000
ISSN: 1578-4193

Tfno.: 616 09 23 81
Fax: 91 319 22 63
www.foross.org.
Apartado de Correos nº 4.048
28080 MADRID.

Esta publicación no se hace necesariamente solidaria con las opiniones expresadas en las colaboraciones firmadas.

Prohibido reproducir los contenidos de esta revista a no ser que se citen las fuentes o se pida permiso expreso de los responsables de la publicación.

SUMARIO

3 PRESENTACIÓN

ANÁLISIS

9 EL ACUERDO PARA LA MEJORA Y EL DESARROLLO DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL. LA APUESTA DE FUTURO PARA LA SEGURIDAD SOCIAL
Juan Carlos Aparicio

17 EL FUTURO DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES EN ESPAÑA. UNA PERSPECTIVA VIABLE
José María Fidalgo Velilla

37 CONSIDERACIONES SOBRE LOS CAMBIOS QUE SE HAN PRODUCIDO EN LA SEGURIDAD SOCIAL
Juan Jiménez Aguilar

DEBATE

43 UN MAL ACUERDO: POR QUÉ NO HA FIRMADO UGT
Cándido Méndez

53 EL ACUERDO PARA LA MEJORA Y DESARROLLO DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL
Federico Durán

69 ALGUNAS DE LAS POCAS REFORMAS QUE PROPONE EL ACUERDO PUEDEN Y DEBEN SER MEJORADAS
Enrique García Tomás

83 NOTAS SOBRE EL ACUERDO DE 9 DE ABRIL DE 2001 PARA LA MEJORA Y EL DESARROLLO DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL
Alfredo Montoya Melgar
Yolanda Sánchez-Urán Azaña
Albert Cámara Botia

105 LA MEJORA Y EL DESARROLLO DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL
Antonio Ojeda Avilés

INFORMACIÓN

113 ● DOCUMENTOS

PRESENTACIÓN

El *cambio* –intenso, plural, sostenido– es dato definitorio de los sistemas de Seguridad Social europeos; la Seguridad Social es –como explica el profesor ALONSO GARCÍA– «una realidad constantemente desconocida». No se trata de un proceso vinculado sólo al crecimiento, ni siempre consecuente con la transformación de las circunstancias sociales o con la sucesión de las opciones políticas. Muchas veces, por el contrario, obedece al simple deseo de cambiar (el cambio por el cambio, que a veces conduce a novedades incomprensibles o al regreso de un pasado incluso reciente).

Esa obsesión reformista se ha acentuado en nuestros días. Precisamente ahora *se han institucionalizado métodos y plazos* para dar continuidad a la voluntad de cambios. Éstos se asumen por los Parlamentos y los Gobiernos en un proceso de reformas firme, aunque lento y cauteloso. Cualquier medida de alcance suele ir precedida de un tiempo de reflexiones previas, e incluso de debate y negociación plurales.

Ambas circunstancias –persistencia y reglamentación o ritualización– son características de las tareas en curso para la renovación de la Seguridad Social española. Aquí, en efecto, los cambios legislativos resultan del *compromiso* previo entre todos los partidos políticos con representación parlamentaria (el llamado «Pacto de Toledo»), de su *aceptación formal* expresada por los agentes sociales significativos, y de las *recomendaciones* del sector más influyente de la doctrina científica. Conforme a los resultados de esa experiencia, el *consenso político* asegura la viabilidad de las reformas, el *apoyo social* precisa los límites –incluso cuantitativos– de la opción reformista, y su *promoción doctrinal* facilita su comprensión pública con las explicaciones necesarias sobre su idoneidad y su oportunidad.

Hace ya algunos años, la OIT había advertido acerca de la conveniencia de ese método renovador: se precisa «una respuesta política y socialmente compartida y, por tanto, negociada», mediante la cual «el cambio de la Seguridad Social se muestre como un asunto de Estado, y no como expresión de la relevancia circunstancial de una opción de partido». La negociación política y el diálogo tripartito son –según la OIT– el único medio para «llegar a criterios de reforma justos y equilibrados, y para adoptar decisiones prácticas y eficaces».

Es también la OIT quien encomienda que la política de reformas sea *gradual*: «profunda desde sus primeros pasos, pero aplazada en la plenitud de sus efectos». La Seguridad Social –advierte la OIT– ha sido presentada a los ciudadanos como «un compromiso a largo plazo» que, por lo mismo, requiere reformas progresivas y no bruscas, «planificadas y dadas a conocer a los beneficiarios con mucha antelación».

Empero, el gradualismo y la concertación, que permiten la viabilidad de las políticas aplicadas, tienen *algunos detractores*. De hecho, *neutralizan* en buena parte su eficacia y propósitos. Producen *severas contradicciones* en el desarrollo de la reforma, sobre todo en los países de menor progreso social, donde el remedio empeora muchas veces los males. En alguno de esos países, la doctrina científica reprocha a esa metodología de la negociación y el «consenso» plurales (social y político) la *insuficiencia* de las reformas producidas: es un método dudoso –se dice– que impide reducciones significativas en el coste de los sistemas, que agrava la irracionalidad y contradicciones de tales sistemas y que no asegura con la oportunidad conveniente el cambio de sus instituciones asistenciales, gestoras y financieras.

De cualquier modo, el método en cuestión es prueba suficiente de que la «revolución conservadora» que acosa a los sistemas de Seguridad Social desde los primeros años 70 no ha conseguido ganar aún la voluntad popular, aunque sí *debilitar sus defensas*: se ha mostrado políticamente inviable imponer a las sociedades europeas un cambio rotundo en su «modelo social», pero los hechos confirman que esas sociedades sí aceptan resignadamente los cambios constantes y graduales.

Una vez más, es oportuna aquí la referencia al reciente reformismo español. En realidad, no ha hecho falta llegar al «Pacto de Toledo» para ver cambiar a la Seguridad Social española en su sustancia: entre 1978 –año de la Constitución– y 1994 –año del «Pacto»– se han sucedido reformas profundas en su *organización y gestión* (1978), en su *financiación* (1989), en su *ámbito de aplicación subjetivo* (1990) y, desde luego, en el régimen jurídico de todas sus *prestaciones*: por desempleo, de asistencia sanitaria, de pensiones... De hecho, la política española de reformas lleva cerca de tres décadas de vida, como en Europa, sistemáticamente empeñada en la consecución de *tres objetivos*:

- El de *reducir intensamente las cargas sociales de las empresas*, transfiriendo parte de esas cargas al conjunto de la sociedad vía impuestos;

- El de *adecuar selectivamente los recursos financieros* disponibles, adscribiéndolos según sus fuentes (las empresas o el Estado) a las funciones protectoras más apropiadas a su respectiva naturaleza (de sustitución de rentas o de compensación de necesidades); y

- El de *moderar los gastos sociales del Estado*, reduciendo los costes de las pensiones y los de la sanidad pública mediante la restitución parcial a la sociedad (a las empresas y a la negociación colectiva), en su nueva figura dialéctica como «sociedad del bienestar», de la realización de esos fines y la contabilización de esos gastos.

* * *

Todo lo anterior viene al caso por la muy reciente aprobación del llamado «Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social», del que son autores el Gobierno y la mayoría de sus interlocutores sociales, y del que trata monográficamente este número extraordinario de «Foro», editado en combinación con la «Revista de Trabajo y Seguridad Social» del *Centro de Estudios Financieros*.

El «Pacto de Toledo» (1994) fue seguido de un «Acuerdo Social» (1996) en el que se apoyaba a aquél por parte de los Agentes Sociales. Sólo faltó entonces la firma de la representación empresarial.

En esta ocasión, sin embargo, el Acuerdo ha sido anterior al nuevo Pacto parlamentario (la Comisión parlamentaria constituida al efecto aún no ha dado noticias de sus conclusiones para la «renovación del Pacto de Toledo»). Por otra parte, ahora lo acordado cuenta con la adhesión de la representación patronal (CEOE y CEPYME), pero no con la de UGT, Sindicato que fue un agente negociador clave en el acuerdo de 1996.

Parte no desdeñable del nuevo Acuerdo consiste en compromisos para la realización de *estudios* sobre cuestiones concretas (así, p.e., el referido al «nuevo riesgo social de dependencia» y las condiciones para su cobertura), y en la *reiteración de asuntos ya considerados* en ocasiones precedentes, aunque no siempre– o, al menos, no en su integridad– cumplidos por alguna de las partes firmantes (es el caso, p.e., de la creación de una «Agencia administrativa» para facilitar la gestión unitaria de todo el sistema protector).

En ese doble propósito se encuentra la razón de este número extraordinario de «Foro» y de la «Revista de Trabajo y Seguridad Social»: algunas de las colaboraciones que en él se incluyen facilitan claves y opinión solvente acerca de esas cuestiones para estudio. El resto de las colaboraciones se debe a las propias partes que han firmado el «Pacto»: sus respectivas aportaciones significan una clave interpretativa excepcional acerca del significado de sus propuestas.

El *contenido del «Acuerdo»* atiende a diferentes cuestiones, de todas las cuales se trata en estas páginas con algún detalle:

- Define rotundamente, resolviendo así las contradicciones que contiene al respecto la ley, la naturaleza no contributiva de los «*complementos a mínimos*» de las pensiones;

- Determina los métodos para fijar la *cuantía idónea del Fondo de Reserva* de la Seguridad Social (que precisa en «una mensualidad ordinaria del total de pago de las prestaciones periódicas, más el correspondiente prorrateo de las pagas extraordinarias de julio y diciembre»), y los *mecanismos de inversión* del propio Fondo (instrumentos de control, rendición de resultados, criterios para la «realización» de inversiones...);

- Compromete el *destino de los excedentes* en cotizaciones sociales provinientes de las liquidaciones presupuestarias, y que ha de ser *triple*: el Fondo de Reserva, naturalmente, y la mejora de las prestaciones peor dotadas, así como la reducción de las cotizaciones sociales;

- Prevé rectificaciones en el actual régimen jurídico de la *jubilación anticipada, de la gradual y de la flexible*; en concreto, se acuerda la exoneración del pago de cuotas por contingencias comunes para los trabajadores de más de 65 años, se admite que el porcentaje de pensión supere el 100% en el caso de trabajadores activos de más de 65 años y 35 de cotización y se acuerda admitir la jubilación anticipada de quienes acrediten un mínimo de 30 años de cotización efectiva (el «coeficiente reductor» de la pensión varía según la edad del beneficiario);

- Se mejora el porcentaje de la *pensión de viudedad* (que es hoy del 45% de la base reguladora y será en lo sucesivo del 52%, e incluso del 70% cuando la pensión sea la principal fuente de ingresos del beneficiario y tenga éste cargas familiares);

- Se propone incrementar el límite de edad para percibir la *pensión de orfandad* hasta los 22 años (o los 24, en los huérfanos absolutos), cuando el beneficiario no tenga otros ingresos o éstos sean mínimos;

- Se incrementan las cuantías de las *pensiones mínimas de jubilación y viudedad* de beneficiarios de menos de 65 años;

- Se deciden rectificaciones en la acción protectora del *Régimen Especial de Autónomos*, creando la modalidad de incapacidad permanente total «cualificada» y constituyendo en su seno la protección especial por riesgos profesionales;

- Se compromete la *acción combinada* de todas las Administraciones públicas (General del Estado, Comunidades Autónomas y Local) para instaurar un régimen completo de protección contra el nuevo «*riesgo de dependencia*»;

- Se acuerda un *plazo máximo* para poner en ejecución la «*integración de funciones y orgánica*» de la Administración especialista de la Seguridad Social mediante la creación de una «Agencia» gestora unitaria; y

- Se acuerdan numerosas modalidades de *bonificación contributiva* (en los casos de maternidad y de trabajadores de edad). La exención llega al 100% para los mayores de 65 años en ciertas condiciones.

* * *

«Foro» y su Consejo de Redacción, y la «Revista de Trabajo y Seguridad Social» del *CEF*, desean agradecer la colaboración prestada por los Agentes Sociales autores del «Acuerdo», y la del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, que interviene en nombre del Gobierno. Sus respectivas aportaciones sobre el Documento integran en esta ocasión la SECCIÓN DE ANÁLISIS. En sus páginas se halla la *interpretación auténtica* de los compromisos asumidos, y quizá también una clara *explicación* de alguno de sus defectos: carácter desordenado y disperso de las normas programadas, desequilibrio entre éstas, intrascendencia –nuevo estudio descomprometido, referido además a cuestiones ya estudiadas de antiguo, como es el caso de los regímenes especiales– y, desde luego, graves lagunas temáticas. El «Acuerdo» es algo provechoso, sin duda, aunque de la explicación de sus autores se deduzca que es bastante menos que una gran cosa.

Parecida conclusión resulta de las aportaciones de nuestros colaboradores de la SECCIÓN DE DEBATE. Nuestro agradecimiento también a estos colaboradores, entre los que se incluyen las opiniones de otro tipo de representaciones sociales (el CES, el Consejo General de Graduados Sociales y las Cátedras Universitarias). Las páginas que firma E. GARCÍA TOMÁS en nombre de la Corporación de su pertenencia, de la que es Secretario General, advierten sobre la agudeza y solvencia crítica de los graduados, que aúnan en su ejercicio profesional la visión teórica de los problemas sociales y la más precisa percepción práctica y de viabilidad de las soluciones ofrecidas para esos problemas. El profesor DURÁN, por su parte, y en calidad de Presidente en funciones del CES en las fechas del «Acuerdo», ofrece un análisis de los compromisos de éste, estrechamente enlazado con los debates del Consejo sobre las mismas cuestiones de las que en él se tratan; material –obvio es decirlo– del mayor

interés para los analistas del «consenso» y sus apariencias. Los profesores MONTOYA MELGAR, y su equipo de colaboradores, y OJEDA AVILÉS aportan su personal e independiente valoración del «Acuerdo»; ambos son cualificados especialistas en la rama de Seguridad Social entre los cultivadores del Derecho del Trabajo. La opinión de UGT, firmada por su Secretario General CÁNDIDO MÉNDEZ, tiene el valor excepcional de exponer, en un estilo limpio y directo, y con la profundidad de análisis que el caso requiere, los motivos que aconsejaron al Sindicato el rechazo del «Acuerdo».

Sólo resta subrayar la importancia que tiene para «Foro» la participación del *Centro de Estudios Financieros* en la obra. La reconocida calidad de su oferta científica y técnica, sus vínculos permanentes con las Entidades Gestoras y con la formación de los funcionarios de éstas, son razones de peso para continuar en el futuro esa colaboración.

En esta ocasión nos hemos visto obligados a excluir del número especial las secciones complementarias de INFORMACIÓN, que se reanudarán en números sucesivos.

ANÁLISIS

EL ACUERDO PARA LA MEJORA Y EL DESARROLLO DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

LA APUESTA DE FUTURO PARA LA SEGURIDAD SOCIAL

Juan Carlos APARICIO
Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales

EN EL 2001 LA SITUACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL DISTA MUCHO DE PARECERSE A LA QUE EN 1995 PROVOCÓ LA FIRMA DEL PACTO DE TOLEDO, ACUERDO POR EL QUE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS FIJARON UNA SERIE DE RECOMENDACIONES CON EL OBJETIVO DE GARANTIZAR LA ESTABILIDAD Y VIABILIDAD DEL MODELO DE SEGURIDAD SOCIAL.

EL GOBIERNO DEL PP, DESDE SU LLEGADA AL PODER, EN EL MARCO DEL DIÁLOGO SOCIAL Y CON EL CONSENSO DE LA MAYOR PARTE DE LAS FUERZAS POLÍTICAS, HA LLEVADO A CABO LA PUESTA EN MARCHA DE ESTAS RECOMENDACIONES CON EL OBJETIVO DE CONSOLIDAR Y SANEAR EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL, GARANTIZAR EL PODER ADQUISITIVO DE LOS PENSIONISTAS Y MEJORAR LAS PENSIONES MÁS BAJAS, REFORZANDO EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD DEL SISTEMA.

Gracias a las reformas que se han puesto en marcha, se han podido eliminar los desequilibrios entre ingresos y gastos y garantizar la estabilidad financiera de la Seguridad Social, dentro de un contexto que favorece el crecimiento económico y la creación de empleo. Además, se ha asegurado la viabilidad del sistema de pensiones y el mantenimiento y mejora de los niveles de protección social, con especial atención a los colectivos más necesitados.

Fruto de todo ello, la Seguridad Social atraviesa por uno de sus mejores momentos. Los casi 3,5 millones de afiliados al Sistema desde marzo de 1996 (más de 900.000 sólo en el primer año de la actual Legislatura) revelan, además, que se sigue en el buen camino y hay que seguir perseverando en las mismas políticas.

Sin embargo, la Seguridad Social debe adaptarse también a los cambios sociales que se producen, a los nuevos retos que afectarán a todo el sistema de protección social. Y debe estar preparada para ello, evitando que la falta de previsión la coloque en una situación parecida a la de 1995.

Por eso era necesario el «Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social», firmado el pasado mes de abril entre Gobierno, CC.OO. y CEOE-CEPYME, para garantizar la modernización de la Seguridad Social, mejorando y desarrollando nuestro actual sistema de protección social. Y había que hacerlo siguiendo la misma senda anterior, puesto que ha funcionado bien: profundizando en las Recomendaciones del Pacto de Toledo y adoptando las iniciativas correspondientes a través del diálogo social.

Bajo ese espíritu se ha conseguido un acuerdo bueno para todos: que beneficia a todos los ciudadanos, a los trabajadores, a los pensionistas y a los que aspiran a serlo mañana. Es un acuerdo por y para la sociedad, por y para la mejora de la Seguridad Social.

Es un acuerdo que otorga estabilidad económico-financiera al Sistema, continúa ahondando en el principio de solidaridad (con importantes mejoras en las prestaciones que más lo necesitan) y reforzando el principio de contributividad y equidad.

Un acuerdo ambicioso, que nos coloca a la vanguardia de Europa al dotar a la Seguridad Social española del sistema de jubilación flexible y gradual más avanzado de Europa. Y un acuerdo que contiene los compromisos electorales con los que el PP se presentó a las elecciones generales.

Un acuerdo, en definitiva, para la mejora y desarrollo de la Seguridad Social. Un acuerdo bueno para todos, que pretende y busca los siguientes objetivos:

GRACIAS A LAS REFORMAS QUE SE HAN PUESTO EN MARCHA, SE HAN PODIDO ELIMINAR LOS DESEQUILIBRIOS ENTRE INGRESOS Y GASTOS Y GARANTIZAR LA ESTABILIDAD FINANCIERA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, DENTRO DE UN CONTEXTO QUE FAVORECE EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LA CREACIÓN DE EMPLEO. ADEMÁS, SE HA ASEGURADO LA VIABILIDAD DEL SISTEMA DE PENSIONES Y EL MANTENIMIENTO Y MEJORA DE LOS NIVELES DE PROTECCIÓN SOCIAL, CON ESPECIAL ATENCIÓN A LOS COLECTIVOS MAS NECESITADOS.

1. La modernización del Sistema de Protección Social español, que podrá así afrontar con plenas garantías los retos de futuro al que todo sistema de protección europeo se va a enfrentar, fundamentalmente el envejecimiento de la población.

2. Para ello, el Acuerdo supondrá que España tenga, con respaldo de los agentes sociales, el sistema de jubilación gradual y flexible más avanzado de nuestro entorno.

3. Pero, sobre todo, el acuerdo profundiza en las Recomendaciones del Pacto de Toledo, que sigue teniendo plena vigencia y valor.

4. Garantiza, además, la estabilidad económico-financiera del Sistema de Seguridad Social español. Nuestro sistema ha demostrado que son posibles y compatibles las políticas de saneamiento financiero y las de mejora de las prestaciones. El secreto está en desarrollar políticas económicas de creación de empleo, que se traduzcan en crecimiento de la afiliación y, en consecuencia, en disponer de la suficiente población activa que nos permita mantener a los perceptores de prestaciones. Por eso, el principio inspirador básico del nuevo acuerdo ha sido, precisamente, mantener el equilibrio presupuestario en la Seguridad Social.

5. Pero, también otro de sus principios inspiradores ha sido reforzar los principios de contributividad y solidaridad y equidad. Reforzar la contributividad y equidad para la búsqueda, en todo momento, de un adecuado equilibrio entre cotizaciones y prestaciones; reforzar la solidaridad para que los colectivos más desfavorecidos puedan participar en mayor medida en la riqueza generada por la comunidad.

6. Y además, el acuerdo insiste en mejorar la ges-

tión, mejora apoyada en los principios de eficacia, eficiencia y lucha contra el fraude y, en consecuencia, lucha contra el uso indebido de la protección social. Pero también apoyada en el cumplimiento de las obligaciones para con la Seguridad Social.

Todo esto y más para garantizar un Sistema de Seguridad Social que, como está implícito en su propia definición, nació para atender las necesidades de cobertura de los ciudadanos frente a las diversas contingencias que puedan producirse. Pero, sobre todo, porque estamos hablando de un instrumento esencial para garantizar el bienestar global de la comunidad, de un pilar fundamental de la cohesión social y un factor de progreso de vital importancia.

En consecuencia, cualquier reforma que se desee introducir en el mismo para asegurar su eficacia ha de partir necesariamente de un análisis riguroso y sereno en el que se cuente con el mayor nivel de acuerdo y consenso, tanto político como social. Y así lo ha entendido el Gobierno, y por eso ha tomado como referentes básicos de sus actuaciones el Pacto de Toledo y el diálogo social. Conviene que recordemos algunos aspectos de ambas materias:

EL PACTO DE TOLEDO CONSTITUYE UN HITO ESENCIAL EN LA HISTORIA RECIENTE DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN NUESTRO PAÍS. ES ASÍ POR SU CONDICIÓN DE ACUERDO POLÍTICO ALCANZADO POR TODAS LAS FUERZAS POLÍTICAS PARLAMENTARIAS Y TAMBIÉN POR LA PROFUNDIDAD DEL ANÁLISIS QUE REALIZA EN RELACIÓN CON LOS DIVERSOS ÁMBITOS QUE INTERESAN A LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA CLARIDAD DE SU DIAGNÓSTICO, QUE HAN PERMITIDO PERFILAR CON MAYOR EFICACIA LAS ACTUACIONES A DESARROLLAR.

El Pacto de Toledo y el diálogo social

El Pacto de Toledo constituye un hito esencial en la historia reciente de la Seguridad Social en nuestro país. Ello es así por su condición de acuerdo político alcanzado con la práctica unanimidad de las fuerzas parlamentarias, lo que ha servido para generar un sólido consenso acerca de la importancia de la Seguridad Social y de la necesidad de garantizar su pervivencia futura.

Pero también por la profundidad del análisis que realiza en relación con los diversos ámbitos que interesan a la Seguridad Social y la claridad de su diagnóstico, que han permitido perfilar con mayor eficacia las actuaciones a desarrollar a través de una larga serie de recomendaciones de contenido global y coherente que inciden tanto en el ámbito de la protección como en el de la financiación y la gestión.

Para ello, aborda con carácter sistemático y ordenado la aplicación de las iniciativas propuestas, a las que dota de un desarrollo escalonado y flexible. Esto, además de garantizar su eficacia, sienta las bases de un plan de acción y de una unidad de dirección a medio y largo plazo de suma importancia en el ámbito de la Seguridad Social.

Pero el acuerdo político en materia de Seguridad Social, siendo esencial, ha de venir siempre acompañado por el acuerdo social para poder desplegar plenamente su eficacia, ya que se trata de una institución que a todos afecta y en cuya construcción y mejora todos están llamados a participar.

Por esa razón el Gobierno del PP ha promovido desde un primer momento un proceso de diálogo amplio y fluido con los Agentes Sociales dirigido a lograr el mayor nivel de consenso en torno al conjunto de cuestiones que inciden en el sistema protector.

La bondad de este proceder ha quedado claramente puesta de manifiesto a lo largo de los últimos cinco años, en los que, con apoyo en los importantes Acuerdos Sociales alcanzados en 1996, 1999 y 2001, ha sido posible el desarrollo efectivo del Pacto de Toledo a través de un intenso proceso de reformas que han permitido:

- Eliminar los desequilibrios entre ingresos y gastos, garantizar la estabilidad financiera de la Seguridad Social, dentro de un contexto que favorece el crecimiento económico y la creación de empleo y, sobre todo, constituir y dotar en el año 2001 con 400.000 millones de pesetas la mejor garantía para el Sistema de Protección Social: el Fondo de Reserva. Para el 2002, la dotación inicial es de 175.000 millones, con lo que al final de ese año habrá, al menos, 575.000 millones de pesetas.

- Asegurar la viabilidad del sistema de pensiones y el mantenimiento y mejora de los niveles de protección social, con especial atención a los colectivos más necesitados.

Pero la Seguridad Social debe adaptarse constantemente a los cambios que se producen en su entorno. El escenario actual, ciertamente alentador, no debe hacernos bajar la guardia, ya que la Seguridad Social es una institución eminentemente dinámica que re-

quiere, por definición, de continuas adaptaciones al entorno en que se desenvuelve y se identifica con un proceso de permanente reforma que resulta necesario para hacer frente con eficacia a los retos que planteará el futuro. Estamos convencidos de que el «Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social» da respuesta a esos retos. Conviene detenerse en cuáles son los mismos, ya que afectarán a todos los países de nuestro entorno:

Retos de futuro

Dichos retos son: el envejecimiento demográfico; las transformaciones familiares, la aparición de nuevas formas de exclusión, provocadas, por ejemplo, por la aplicación de las nuevas tecnologías y la garantía del crecimiento económico.

El primero de estos retos, y quizá el más importante, se pone de manifiesto en el aumento del número de personas mayores como consecuencia, entre otros motivos, de los grandes avances habidos en materia de medicina y salud y su repercusión en el incremento de la esperanza de vida.

Todo indica que va a surgir un nuevo tipo de sociedad en la que se producirá un incremento hasta ahora inédito de las demandas específicas de nuestros mayores, a las que habremos de responder de forma adecuada, favoreciendo la mejora de su calidad de vida.

Será necesario el desarrollo de medidas que aseguren la cobertura económica de los mayores a través de pensiones que posean, en todo momento, un adecuado efecto sustitutivo de rentas, tal y como establece la Constitución española.

Pero, sobre todo, hay que procurar incentivar la presencia activa de los mayores en todos los ámbitos de la vida en comunidad, y en especial en el mercado laboral. Sin olvidarnos, también, de que hay que garantizar la atención a las necesidades asistenciales que trae consigo el envejecimiento, lo que se conoce como el fenómeno de la dependencia.

En cuanto al segundo de los retos, las transformaciones familiares, son fruto, en buena medida, de la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, la cual está alcanzando unos niveles de autonomía y derechos sociales propios hasta ahora inéditos. Esto no sólo constituye una buena noticia, sino que el Gobierno está incentivando en todo lo posible esta mayor incorporación de la mujer al mercado de trabajo.

Pero, junto a ello, todavía se mantienen numerosos hogares de corte tradicional en los que la desaparición de la persona que aporta las rentas puede incrementar la vulnerabilidad del resto de sus componentes. Esto sin olvidar la realidad actual de nuestros jóvenes, que viene caracterizada por una más tardía emancipación como consecuencia de la prolongación de sus períodos de formación, circunstancia que incrementa sus niveles de dependencia respecto de los padres y las cargos familiares.

EL CONSENSO SOCIAL HA HECHO POSIBLE EL DESARROLLO EFECTIVO DEL PACTO DE TOLEDO CON REFORMAS QUE HAN PERMITIDO ELIMINAR LOS DESEQUILIBRIOS ENTRE INGRESOS Y GASTOS, GARANTIZAR LA ESTABILIDAD FINANCIERA DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y DOTAR EN EL AÑO 2001 CON 400.000 MILLONES DE PESETAS EL FONDO DE RESERVA, QUE CONSTITUYE LA MEJOR GARANTÍA PARA EL SISTEMA DE PROTECCIÓN.

Se hace, pues, necesario continuar avanzando en el redimensionamiento de las políticas de protección social dirigidas al entorno familiar, en particular las de muerte y supervivencia, otorgando una especial atención a sus componentes más débiles.

En tercer lugar, la aparición de nuevas formas de marginación social es consecuencia de las múltiples contradicciones que afectan a las sociedades modernas y de los condicionantes del desarrollo económico, que pueden marginar a determinados colectivos que no están en condiciones de competir en pie de igualdad. Este fenómeno se aprecia, especialmente, en el caso de aquellos trabajadores de más edad que se sienten desplazados con la aplicación de las nuevas tecnologías. Una mayor formación puede ser la mejor respuesta a este reto.

Por ello es esencial desarrollar medidas que aseguren la integración de estos colectivos y contar con prestaciones que permitan garantizar su cobertura adecuada.

Finalmente, y como cuarto reto, hemos de tener en cuenta que nos movemos dentro de un entorno económico cada vez más abierto y globalizado que convierte en prioritario seguir incardinando activamente a la Seguridad Social en la creación de riqueza productiva y de empleo, factores básicos para garantizar la eficacia y pervivencia de cualquier sistema protector.

Resulta, en consecuencia, necesario perseverar en la actual política de control de las variables financieras del sistema, de manera que, sin descuidar la suficiencia de la cobertura, sea posible neutralizar cualquier desviación en el destino final de sus recursos y, en consecuencia, cualquier desviación o déficits en sus cuentas.

El «Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social» diseña un escenario de futuras reformas que pasan por el reforzamiento de los principios de contributividad y solidaridad, y por un sistema de jubilación gradual que coloca a España a la vanguardia de los países de nuestro entorno, como antes hemos comentado. Reformas que creemos darán respuesta a estos retos de futuro, y permitirán adelantarnos a sus posibles consecuencias.

HAY QUE PROCURAR INCENTIVAR LA PRESENCIA ACTIVA DE LOS MAYORES EN TODOS LOS ÁMBITOS DE LA VIDA EN COMUNIDAD, Y EN ESPECIAL EN EL MERCADO LABORAL. SIN OLVIDARNOS, TAMBIÉN, DE QUE HAY QUE GARANTIZAR LA ATENCIÓN A LAS NECESIDADES ASISTENCIALES QUE TRAE CONSIGO EL ENVEJECIMIENTO, LO QUE SE CONOCE COMO EL FENÓMENO DE LA DEPENDENCIA.

El Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social

Se trata de un conjunto de retos y prioridades ciertamente que continúa avanzando en el desarrollo del Pacto de Toledo, que tiene plena vigencia y está dotado de un fuerte componente flexible y dinámico que le hace perfectamente adaptable a las transformaciones que se producen en nuestra sociedad.

Pero dicho avance debía realizarse, de nuevo, dentro de un contexto de renovación del diálogo social, que se ha demostrado como el instrumento más adecuado para la cristalización rápida y eficaz de las reformas en el ámbito de la Seguridad Social.

Por este motivo constituye un motivo de especial satisfacción el reciente Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social, suscrito entre el Gobierno, CC.OO. y CEOE, que, tomando como referente el Pacto de Toledo, marca pautas de suma importancia para garantizar el mantenimiento futuro del modelo.

El logro de ese objetivo se aborda en el Acuerdo de forma equilibrada y ambiciosa, ya que en su contenido se ahonda en la plasmación armónica de todos y cada uno de los principios que han de estar presentes en el sistema y se plantean soluciones novedosas y avanzadas a cuestiones de suma importancia para su pervivencia.

Desde esta perspectiva general, y dando respuesta a los retos antes señalados, el Acuerdo incide directamente: en la garantía financiera de la Seguridad Social; en la mejora de la protección; en la eliminación de discriminaciones y el fomento del empleo; en la modernización y adecuación del modelo a la evolución de la sociedad y en la homogeneización del sistema y la mejora de su gestión. Éste es el análisis de cada uno de los puntos:

Garantía financiera

Más en concreto, y por lo que interesa al ámbito de la financiación, con el Acuerdo se consolida el equilibrio del sistema dentro de un contexto que favorece la estabilidad económica. Esto se lleva a cabo mediante la culminación del proceso de separación de fuentes en función de la naturaleza de la protección dispensada, con la ubicación en el área no contributiva de los complementos por mínimos de pensiones.

A este equilibrio contribuye también la dotación del Fondo de Reserva. El Gobierno ha dotado ya este fondo con 400.000 millones de pesetas, la mitad de lo acordado en el Pacto de Pensiones (800.000 millones de pesetas). No obstante, en el Acuerdo las partes manifestaron su deseo de que este Fondo alcance el billón de pesetas.

Mejora de la protección

Por otro lado, y en relación con la protección, el Acuerdo hace hincapié en los principios de contributividad, solidaridad y equidad. En este punto, es importante proseguir por el camino de lograr una mayor proporcionalidad entre el esfuerzo de cotización y la cuantía de las pensiones.

Además, el acuerdo contempla la subida de las pensiones mínimas de jubilación y viudedad, y las pensiones del SOVI. Mejora también el cálculo de las pensiones de viudedad, con un incremento del porcentaje a aplicar sobre su base reguladora, que, con carácter general, pasará del actual 45 por 100 al 52 por 100, y que se elevará hasta el 70 por 100 en el supuesto de beneficiarios con menos rentas y con cargas familiares.

Se incrementa con estas dos últimas medidas el esfuerzo solidario que de manera continua se realiza a favor de las personas con menor nivel de recursos o con mayores responsabilidades, que podrán participar mejor en el aumento de la riqueza generada por la sociedad.

Y, en este mismo sentido de adecuación de la cobertura a las necesidades de los diferentes colectivos, resulta también destacable la mejora, en función de los años cotizados, de los coeficientes reductores en caso de jubilación anticipada. Y también la ampliación de dicha jubilación a los trabajadores mayores de 61 años que cuenten con 30 años cotizados y lleven al menos 6 meses en paro.

Con esta última iniciativa se atiende a la situación específica de aquellos trabajadores que pierden su empleo a edad avanzada y no consiguen reinsertarse en el mercado laboral, a los que se evitan largos años de paro que puedan repercutir negativamente en sus derechos de Seguridad Social.

No obstante, al ceñirse a un colectivo muy concreto, la medida aporta las garantías suficientes para impedir la expulsión indiscriminada de los trabajadores mayores del mercado laboral y permite avanzar en el objetivo de acercar la edad real de jubilación a la edad legal.

Eliminación de discriminaciones y fomento del empleo

A este mismo objetivo de acercar la edad real y legal de jubilación también coadyuvará la desincentivación de las prejubilaciones, que truncan a edades relativamente tempranas la vida laboral y las expectativas de empleo de muchos trabajadores, a los que abocan de manera a menudo injustificada a la condición de pasivos prematuros.

Por este motivo, el Acuerdo incluye medidas como la obligación de suscribir convenios especiales a las empresas sin problemas económicos que prejubilen trabajadores, de forma que queden garantizados los derechos de los afectados.

También contempla la bonificación o reducción gradual de la aportación empresarial en la cotización a la Seguridad Social por contingencias comunes en el caso de trabajadores contratados mayores de 55 años y que tengan una antigüedad en la empresa de 5 ó más años, hasta cumplir los 65 años.

Y, abundando en esta línea de acabar con las discriminaciones para mantenerse en el mercado laboral, en el Acuerdo se presta igualmente especial atención a las mujeres, que vienen experimentando tradicionalmente grandes dificultades para su integración a través de un empleo estable como consecuencia de la maternidad.

OTRA DE LAS BONDADES DEL ACUERDO ES QUE CONTEMPLA LA SUBIDA DE LAS PENSIONES MÍNIMAS DE JUBILACIÓN Y VIUDEDAD Y LAS PENSIONES DEL SOVI. MEJORA TAMBIÉN EL CÁLCULO DE LAS PENSIONES DE VIUDEDAD, CON UN INCREMENTO DEL PORCENTAJE A APLICAR SOBRE SU BASE REGULADORA, QUE PASA DEL 45 POR CIEN ACTUAL AL 52 POR CIENTO Y QUE SE ELEVARÁ HASTA EL 70 POR CIENTO EN EL SUPUESTO DE BENEFICIARIOS CON MENOS RENTAS Y CON CARGAS FAMILIARES.

A estos efectos se prevé, en los supuestos de suspensión del contrato por maternidad, que los empresarios, cuando se produzca la reincorporación al puesto de trabajo, tengan derecho a una bonificación del 100 por 100 de su aportación a la Seguridad Social por contingencias comunes durante el período máximo de un año.

Modernización y adecuación a la evolución de la sociedad

El Acuerdo pone, igualmente, el acento en la modernización de la Seguridad Social y en su adecuación a la evolución de la sociedad, dando respuesta eficaz a las nuevas demandas que en su seno se generan como consecuencia de fenómenos como el envejecimiento de la población o las nuevas realidades familiares.

A estos efectos destacan, en primer lugar, por su enorme transcendencia las medidas dirigidas a incentivar la permanencia en activo una vez cumplida la edad de 65 años de quienes voluntariamente lo deseen.

Con ellas, y en un contexto de constante incremento de la esperanza de vida de los españoles, que cumplen cada vez más años en pleno disfrute de sus facultades físicas y mentales, se quiere atender a la creciente demanda de muchas personas mayores de continuar aportando su experiencia y buen hacer a la comunidad.

Para lograrlo, en el Acuerdo se establece:

- La modificación y potenciación de la jubilación

parcial, compatibilizando el percibo de la pensión y el desarrollo de actividades laborales.

● La exoneración del pago de cotizaciones por contingencias comunes de los trabajadores mayores de 65 años que acrediten 35 años cotizados.

● El estudio de la posibilidad de que continuar trabajando más allá de los 65 años permita que el porcentaje aplicable a la base reguladora de la pensión de jubilación pueda superar el 100 por 100.

Con estas medidas se quiere aumentar las posibilidades de elección personal de los trabajadores, adecuándolas a las circunstancias concretas de cada uno. También busca facilitar la permanencia voluntaria en el mercado de trabajo.

EL ACUERDO CONTEMPLA TAMBIÉN LA INTEGRACIÓN Y CONVERGENCIA DE REGÍMENES; IMPULSA EL PROYECTO DE CREACIÓN DE LA AGENCIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL A TRAVÉS DE UNA REFORMA ADMINISTRATIVA QUE REDUNDARÁ EN UN SERVICIO DE MAYOR CALIDAD A LOS CIUDADANOS Y AVANZA EN LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE.

Todo esto dentro de un contexto presidido por el objetivo último de extender una nueva filosofía en materia de jubilación: que el paso de la vida activa a la condición de pensionista ha de depender del deseo y de la capacidad de las personas, y no simplemente del cumplimiento de una edad determinada.

Se va a dar, así, carta de naturaleza a un nuevo concepto de jubilación más flexible y gradual y más acorde con las necesidades de los trabajadores, circunstancia que redundará en beneficio de todos al ofrecer claras ventajas para prolongar la vida laboral de las personas mayores. Pero, si bien es cierto, como antes señalé, que hoy en día los españoles viven más y mejor y con un deseo renovado de continuar siendo miembros activos de la sociedad, no es menos cierto que el envejecimiento incluye otra faceta a la que es igualmente necesario estar atentos.

Se trata del fenómeno de la dependencia, que, aunque puede ocurrir en cualquier momento, va a aumentar su incidencia como consecuencia del incremento de la esperanza de vida, ya que los deterioros de salud asociados con el cumplimiento de edades muy avanzadas son susceptibles de afectar a un número cada vez más elevado de personas, multiplicando las demandas de asistencia prolongada.

Adquiere, así, plena dimensión una nueva prioridad a la que dar respuesta desde una perspectiva global y coordinada, y de la que también se hace eco el Acuerdo, que, tras constatar la importancia del tema, destaca la necesidad de llevar a cabo un análisis y reflexión sobre el marco jurídico en el que ha de incardinarse la dependencia, lo cual supone un importante punto de partida para garantizar en el futuro la cobertura adecuada de esta situación en nuestro país.

E igualmente destacable es, en otro orden de cosas, la atención que se presta a las continuas transformaciones que se producen en los hogares españoles y que son reflejo del intenso proceso de modernización que está experimentando la sociedad española, cada vez más rica y compleja.

Surgen, de esta manera, nuevas necesidades a las que atender, en particular respecto de los hijos, que permanecen ahora más tiempo en el seno familiar, y nuevos marcos de relaciones personales a los que dar cobertura adecuada desde una perspectiva eficaz y coherente con los objetivos que está llamado a cumplir el sistema de Seguridad Social.

Por ello, y en un afán de permanente adaptación de la protección a esta cambiante realidad, en el Acuerdo se prevé el aumento en un año de la edad máxima para el percibo de la pensión de orfandad y la posibilidad de mantener en determinados supuestos la pensión de viudedad después de contraer nuevas nupcias, atendiendo a las circunstancias personales y económicas de los beneficiarios.

Mejora de la gestión

Finalmente, y con el objetivo de garantizar mayores niveles de homogeneidad en la estructura de la Seguridad Social y de eficacia en su gestión, el Acuerdo contempla estas otras medidas:

● Estimula la integración y convergencia de regímenes, en un proceso de homogeneización de la acción protectora que prestará especial atención a la mejora de la reconocida a los trabajadores autónomos.

● Impulsa el proyecto de creación de la Agencia de la Seguridad Social a través de una reforma administrativa que redundará en un servicio de mayor calidad a los ciudadanos.

● Prevé el establecimiento de una nueva regulación de la responsabilidad en el cumplimiento de las obligaciones en materia de Seguridad Social, desde una perspectiva que conjuga el mantenimiento de las garantías de los trabajadores con la necesidad de preservar el equilibrio financiero del sistema.

● Avanza en la lucha contra el fraude mediante la mejora de los mecanismos de control, de manera que las prestaciones, en particular las de incapacidad temporal, vayan siempre dirigidas a quienes verdaderamente tienen derecho a ellas.

Se completa, de esta manera, el contenido de un Acuerdo que incide tanto en la mejora y modernización de la protección como en su garantía financiera y que marca unas pautas eficaces para el mantenimiento futuro del sistema de Seguridad Social.

Y ello a través de un conjunto de medidas que cuentan con un amplio respaldo de los Agentes Sociales y que ponen de manifiesto la importancia del diálogo y de la búsqueda de acuerdos en materia de Seguridad Social.

Su desarrollo en iniciativas concretas constituye ahora una de las principales prioridades del Gobierno, que ya ha impulsado la nueva regulación de la jubilación parcial y ha ampliado la dotación del fondo de reserva, y que se encuentra trabajando en la actualidad en múltiples aspectos de la plasmación normativa del contenido en el Acuerdo.

De esta manera, conjugando una vez más el más alto grado de concertación con un trabajo riguroso y constante, va a hacerse posible que el modelo protector español continúe desenvolviéndose en el siglo XXI de acuerdo a parámetros saneados y dando solución efectiva a las demandas del conjunto de los ciudadanos, que identifican a la Seguridad Social como uno de los elementos que mejor nos definen como sociedad avanzada y solidaria.

Una vez analizado el acuerdo, hay que hacer hincapié en que el efecto conjunto y combinado de la aplicación, a través del diálogo social, de las Recomendaciones del Pacto de Toledo, junto al crecimiento económico y del empleo, han contribuido a la creación de una base adecuada en orden a la consolidación del sistema de la Seguridad Social a medio y largo plazo.

Esta favorable situación, que se mantendrá en los próximos años, no puede hacernos olvidar que el efecto del envejecimiento afectará a nuestro sistema de pensiones, y hay por tanto que seguir llevando a cabo las actuaciones necesarias que permitan enfrentarse a dicha situación desde una perspectiva de equilibrio presupuestario.

UNA VEZ ANALIZADO EL ACUERDO, HAY QUE HACER HINCAPIÉ EN QUE EL EFECTO CONJUNTO Y COMBINADO DE LA APLICACIÓN, A TRAVÉS DEL DIÁLOGO SOCIAL, DE LAS RECOMENDACIONES DEL PACTO DE TOLEDO, JUNTO AL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DEL EMPLEO, HAN CONTRIBUIDO A LA CREACIÓN DE UNA BASE ADECUADA EN ORDEN A LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL A MEDIO Y LARGO PLAZO.

El Acuerdo firmado da respuesta a este reto. Diseña las reformas que hay que poner en marcha. Y las recientes proyecciones que hemos llevado a cabo nos demuestran que los resultados positivos que actualmente tiene el Sistema, que presenta superávit, se mantendrán más allá del año 2015.

Este amplio período no nos debe llevar ni a la autocomplacencia, ni a una irresponsable confianza. Es preciso, ahora, seguir adoptando las medidas que sean precisas para garantizar la viabilidad del Sistema con posterioridad al citado año. Y esas medidas se contemplan en el Acuerdo de Pensiones. Podemos y debemos mirar al futuro con confianza.

Las proyecciones así lo demuestran. Pero no debemos tener dudas en seguir poniendo en marcha las reformas que sean necesarias para mantener viable, estable y seguro nuestro Sistema. No hay varitas mágicas. Se trata de seguir trabajando como hasta ahora por un Sistema que, no lo olvidemos, hemos construido entre todos y para todos. ●

ANÁLISIS

EL FUTURO DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES EN ESPAÑA

UNA PERSPECTIVA VIABLE

José María FIDALGO VELILLA
Secretario General de CC.OO.

LA CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA DE PRESTACIONES SOCIALES DE CARÁCTER PÚBLICO HA SIDO UNO DE LOS GRANDES AVANCES LOGRADOS POR LA SOCIEDAD DE LOS PAÍSES EUROPEOS EN EL ANTERIOR SIGLO. LA COBERTURA DE NECESIDADES BÁSICAS DE LA POBLACIÓN CON PRESTACIONES ECONÓMICAS O SERVICIOS HA MEJORADO LA CALIDAD DE VIDA DE LOS CIUDADANOS EUROPEOS Y, HA DEVENIDO EN UNA SEÑA DE IDENTIDAD DEL MODELO SOCIAL Y ECONÓMICO DE LA UNIÓN EUROPEA.

España, aunque más tarde y todavía con menor intensidad de la media comunitaria, también ha accedido al modelo social europeo. En los últimos veinticinco años se han desarrollado un amplio número de prestaciones públicas de acceso individual pero con carácter colectivo: sanidad, educación, pensiones, prestaciones por desempleo y enfermedad común y profesional, y servicios sociales.

Siendo importantes todas las prestaciones sociales, las pensiones absorben el principal protagonismo por volumen de recursos. Éste es uno de los motivos por el que desde hace algún tiempo la viabilidad del sistema público de pensiones se ha convertido en un tema de controversia cíclica en los medios de comunicación. Así, en el período 1993-1996 se publicaron varios informes con conclusiones muy pesimistas para el año 2030, anunciando ya déficits para el año 2000. Afortunadamente, la realidad no ha seguido ese rumbo y la situación financiera de la Seguridad Social española en general y el sistema de pensiones en particular es bastante solvente en la actualidad.

Hoy en día hay acuerdo casi generalizado sobre la viabilidad del sistema hasta el año 2025-2030, pero han aparecido algunas voces anunciando para el 2050 un horizonte bastante sombrío, cuando no insostenible. Peor conclusión, si cabe, se obtiene de los mensajes en los medios de comunicación de las entidades financieras y aseguradoras, en los que se transmite al espectador la casi obligada adscripción a un plan de pensiones adicional si se quiere disponer de una renta digna en el momento de la jubilación, ya que, en su opinión, el actual sistema público no la podrá garantizar.

Las pensiones son uno de los temas de mayor interés e inquietud para la población por sus intensas repercusiones sociales y económicas. En este momento más de ocho millones de personas obtienen su renta principal, mayoritariamente la única, del sistema de pensiones público de reparto y dieciocho millones de personas activas en el mercado laboral esperan acceder a este derecho en un futuro más o menos próximo. Por otra parte, la conversión del actual sistema de reparto en uno de capitalización generaría a las entidades financieras y aseguradoras comisiones de gestión por un valor superior a 1.800 millones de euros cada año.

Por estas causas, conocer la situación actual del sistema de pensiones y disponer de proyecciones fiables sobre su futuro ayuda a obtener conclusiones sobre el modelo a seguir: público de reparto, privado de capitalización o uno mixto con distintas posibilidades de combinación de ambos componentes.

Desde la teoría económica, los sistemas de pensiones deben cumplir con dos objetivos básicos: colaborar a la eficiencia económica y social en la asignación de recursos y reducir la incertidumbre de la población limitando los riesgos en la toma de decisiones durante toda la vida.

Los defensores de los sistemas privados de capitalización suelen utilizar como argumento casi único la falta de viabilidad financiera del sistema público de reparto. Partiendo de su presumible quiebra, enarbolan las ventajas de su modelo: fomento del ahorro global de la economía frente a los efectos perniciosos de los sistemas de reparto sobre la actividad económica[1] y superior rentabilidad para los beneficiarios.

A diferencia de los sistemas de reparto, vigentes en Europa durante más de un siglo, los sistemas de capitalización constituyen una opción relativamente nueva, por lo que en la práctica todavía no se conocen todas sus virtudes y defectos. Así, la experiencia en Latinoamérica está desmintiendo los teóricos resultados positivos sobre el ahorro global, anunciados antes de su aplicación con carácter mayoritario en un buen número de países. Después de un prometedor inicio, su aportación al ahorro agregado de la economía se ha desinflado, incluso antes de soportar el impacto negativo de alcanzar el punto de maduración en el que empiezan a percibir las prestaciones un gran número de beneficiarios. Por el contrario, este corto período de tiempo ha sido suficiente para comprobar la expulsión del aseguramiento privado de un número importante de trabajadores al no poder mantener sus aportaciones, fundamentalmente por estar en desempleo.

A DIFERENCIA DE LOS SISTEMAS DE REPARTO, VIGENTES EN EUROPA DURANTE MÁS DE UN SIGLO, LOS SISTEMAS DE CAPITALIZACIÓN CONSTITUYEN UNA OPCIÓN RELATIVAMENTE NUEVA, POR LO QUE EN LA PRÁCTICA TODAVÍA NO SE CONOCEN TODAS SUS VIRTUDES Y DEFECTOS. ASÍ, LA EXPERIENCIA EN LATINOAMÉRICA ESTÁ DESMINTIENDO LOS TEÓRICOS RESULTADOS POSITIVOS SOBRE EL AHORRO GLOBAL, ANUNCIADOS ANTES DE SU APLICACIÓN CON CARÁCTER MAYORITARIO EN UN BUEN NÚMERO DE PAÍSES.

Este tipo de sistemas de previsión tiene también una sensible debilidad ante la inflación, incluso aunque ésta sea reducida. Habitualmente, las prestaciones percibidas no son revalorizables, por lo que son erosionadas de forma permanente por la evolución de los precios durante todo el período de vigencia de las mismas (dieciocho años en España = 36% con un IPC del 2%). Una debilidad ante los precios a la que sumar su incapacidad para garantizar una renta vitalicia.

Los sistemas de capitalización tampoco son inmunes al fenómeno del envejecimiento de la población, pudiendo incurrir en graves pérdidas si no se han utilizado las previsiones adecuadas que pueden afectar a los beneficiarios de la prestación y a los trabajadores en activo partícipes de los planes.

Estos sistemas no están exentos tampoco de riesgos en la gestión, pudiendo no alcanzar la rentabilidad

(1) Teoría original en Feldstein (1976).

esperada[2] o incluso incurrir en quiebra. De hecho la teoría económica marca el límite de rentabilidad de un activo a largo plazo en la capacidad de crecimiento de la economía del país lugar de la inversión. Así, la búsqueda de lugares con mayores tasas potenciales de crecimiento en países menos desarrollados suele llevar aparejada una prima de riesgo en muchas ocasiones excesivamente alta (riesgo-país), creando una situación contradictoria con el necesario principio de seguridad de la inversión.

LOS SISTEMAS DE CAPITALIZACIÓN TAMPOCO SON INMUNES AL FENÓMENO DEL ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN, PUDIENDO INCURRIR EN GRAVES PÉRDIDAS SI NO SE HAN UTILIZADO LAS PREVISIONES ADECUADAS QUE PUEDEN AFECTAR A LOS BENEFICIARIOS DE LA PRESTACIÓN Y A LOS TRABAJADORES EN ACTIVO PARTÍCIPES DE LOS PLANES.

Cualquier sistema de pensiones se basa en la transferencia de renta desde la población activa hacia la población pasiva. En el sistema de reparto la transferencia es transparente: los trabajadores en activo pagan una parte de su salario, las cotizaciones sociales, para afrontar el gasto de pagar las pensiones. En los sistemas de capitalización, la transferencia es menos clara pero idéntica: los trabajadores en activo deben comprar los activos que necesitan vender las personas laboralmente pasivas para poder percibir su pensión. Las pensiones en cualquiera de los dos sistemas dependen de la generación de renta suficiente, de la tasa de crecimiento económico[3].

Por último, los costes de gestión de los fondos de pensiones respecto a la cantidad gestionada son demasiado altos (2,5%), por lo menos respecto al sostenido por el sistema de reparto español (0,80%).

El principio básico del sistema de reparto es el crecimiento de la riqueza creada por una sociedad. Desde este criterio, siendo conscientes de su sensibilidad a problemas asociados con el número de cotizantes (empleo) y el envejecimiento de la población, en contraposición a la críticas no demostradas en la realidad, el sistema público de reparto influye positivamente en una óptima asignación de recursos a nivel macroeconómico, incluso en términos de ahorro agregado. El sistema de reparto dota a la demanda interna de estabilidad en el largo plazo al limitar el riesgo de los ciudadanos a la hora de adoptar múltiples decisiones[4]. Su aportación para reducir la incertidumbre durante toda la vida del ciudadano permite potenciar el crecimiento económico al adoptar decisiones sin presiones añadidas. A la vez, este tipo de sistemas limitan los costes sociales generados por una desequilibrada distribución de renta.

El sistema público de reparto tiene la capacidad de redistribuir la renta entre generaciones. En las sociedades desarrolladas las pensiones generadas por las personas que finalizaron su vida laboral son pagadas por los trabajadores en activo, disponiendo para asumir las obligaciones de un nivel de riqueza superior al del momento en el que trabajaban los actuales perceptores. Pero, además, este tipo de sistema redistribuye la renta entre distintos colectivos y sectores de actividad, ya sea por el establecimiento de topes mínimos y máximos en las aportaciones y prestaciones, como por la pérdida de capacidad de algunas actividades económicas para mantener el empleo. A la vez, su funcionamiento bajo el principio de caja única introduce un factor básico de redistribución de renta a nivel territorial, de especial importancia en el Estado español.

Situación actual

En España, al igual que en la mayoría de los países de la Unión Europea, el principal sistema de pensiones es público y de reparto. Este sistema es mayoritario y suele ser la única fuente de renta de la población jubilada, aunque desde 1986, con carácter complementario, está acompañado por sistemas privados construidos bajo el principio de capitalización en sus distintas versiones individuales o de empleo. Estos sistemas no acumulan hasta la fecha un volumen importante de recursos, pero dentro de su escasa presencia, el desarrollo ha sido superior en su componente individual que en el relacionado con la negociación colectiva.

Con sus carencias y problemas, el sistema público de pensiones español ha mejorado sustancialmente en las tres últimas décadas, tanto en el acceso a prestaciones como en la cuantía media de las mismas.

---

(2) En 2000 la rentabilidad de los fondos de pensiones en España fue negativa (-6% de media).

(3) Serrano, Felipe (2001)

(4) Ferreiro y Serrano (1998 y 1999); Atkinson (1999); Sawyer (1998).

Una mejora general conjugada con medidas para controlar la pendiente de la curva de crecimiento del gasto. Sin embargo, todavía necesita mejorar en distintos aspectos para converger con los vigentes en los países más avanzados de la Unión Europea.

El sistema público de pensiones español pagará en el presente año 2001 una cantidad equivalente al 10% del PIB, uno de los porcentajes más bajos en la Unión Europea (13% del PIB de media). Nadie puede considerar peligrosa la situación actual. Muy al contrario, la preocupación debe concentrarse en la insuficiente cuantía de las prestaciones para un número elevado de beneficiarios.

Del total del gasto español en pensiones públicas, el dirigido a pensiones contributivas se limita al 9,28% del PIB[5]. El porcentaje se reduce hasta el 8,43% de la riqueza global del país si se concentra la observación en el sistema de Seguridad Social, excluyendo las pensiones correspondientes a clases pasivas de funcionarios. Dado que estas últimas se financian con un sistema especial y el número de beneficiarios parece estancado, incluso descendente a medio plazo, el presente texto se concentrará en las pensiones contributivas de la Seguridad Social, intentando demostrar la viabilidad del actual sistema para los próximos cincuenta años cumpliendo unas determinadas condiciones.

Gasto pensiones sobre PIB 1997

	Invalidez	Vejez	total	dfa UE15
Alemania	2,3	11,5	13,8	0,8
Austria	2,3	10,6	12,9	-0,1
Bélgica	2,3	8,6	10,9	-2,1
Dinamarca	3,3	12,0	15,3	2,3
España	1,6	8,7	10,3	-2,7
Finlandia	4,3	8,7	13,0	0,0
Francia	1,5	11,0	12,5	-0,5
Grecia	1,4	9,8	11,2	-1,8
Irlanda	0,8	3,2	4,0	-9,0
Italia	1,6	13,4	15,0	2,0
Luxemburgo	3,1	7,1	10,2	-2,8
Paises Bajos	4,4	9,3	13,7	0,7
Portugal	2,5	7,0	9,5	-3,5
R Unido	3,1	9,1	12,2	-0,8
Suecia	3,9	12,3	16,2	3,2
EU 15	2,3	10,7	13,0	0,0
EUR 11	2,1	11,0	13,1	0,1
Islandia	2,2	5,1	7,3	-5,7
Noruega	3,8	8,3	12,1	-0,9

	Evolución gasto en pensiones contributivas Seguridad Social						
	ptas corrientes		ptas constantes 2000		evolución PIB	% pensiones sobre PIB	
	mmptas	% anual	mmptas	% anual	ptas constantes	ptas corrientes	ptas deflactadas
1980	875,0	16,8%	2.994,1	1,3%	1,3%	5,52%	5,21%
1981	1.106,8	26,5%	3.310,6	10,6%	-0,1%	6,22%	5,77%
1982	1.317,7	19,1%	3.445,3	4,1%	1,2%	6,44%	5,93%
1983	1.591,0	20,7%	3.707,6	7,6%	1,8%	6,83%	6,27%
1984	1.869,7	17,5%	3.997,3	7,8%	1,8%	7,11%	6,64%
1985	2.119,5	13,4%	4.187,9	4,8%	2,3%	7,25%	6,80%
1986	2.407,8	13,6%	4.393,0	4,9%	3,3%	7,20%	6,91%
1987	2.647,0	9,9%	4.617,0	5,1%	5,5%	7,08%	6,88%
1988	2.951,2	11,5%	4.865,4	5,4%	5,1%	7,09%	6,90%
1989	3.328,8	12,8%	5.133,7	5,5%	4,8%	7,13%	6,94%
1990	3.780,6	13,6%	5.474,6	6,6%	3,8%	7,27%	7,13%
1991	4.223,3	11,7%	5.796,8	5,9%	2,5%	7,41%	7,36%
1992	4.721,2	11,8%	6.154,1	6,2%	0,9%	7,69%	7,75%
1993	5.248,5	11,2%	6.521,8	6,0%	-1,0%	8,26%	8,29%
1994	5.687,0	8,4%	6.775,4	3,9%	2,4%	8,14%	8,42%
1995	6.190,3	8,9%	7.071,0	4,4%	2,7%	8,50%	8,43%
1996	6.716,5	8,5%	7.434,1	5,1%	2,4%	8,70%	8,65%
1997	7.077,8	5,4%	7.680,4	3,3%	3,9%	8,63%	8,60%
1998	7.453,1	5,3%	7.976,0	3,8%	4,3%	8,51%	8,56%
1999	7.795,6	4,6%	8.107,4	1,6%	4,0%	8,32%	8,36%
2000	8.635,7	10,8%	8.635,7	6,5%	4,1%	8,56%	8,56%

Se han incluido en el ejercicio correspondiente los gastos de regularización (paga única) por desviación en el IPC (1995 y 1999)
En 1995 se cambia la metodología de cálculo del PIB (de SEC79 a 95). Resultado: el PIB crece +5%.

(5) Situación económica española y PGE 2002. Posibles repercusiones de su aplicación. Miguel A. García Díaz y Carlos Martín Urriza. C.S., de CC.OO., noviembre de 2001.

Consolidado de la Seguridad Social. Segmento contributivo millones euros		Ingresos: cuotas sociales				Gastos					Excedente (+) o déficit (-)		
		trabajad. ocupados	desempleados INEM	desempleados trabaj.	Total ingresos	pensiones contributivas	Incapacidad laboral	maternidad	Admon	Total gastos	diferencia	complemento mínimos pensiones	diferencia sin mínimos
1977		5,531.1	0.0	0.0	5,531.1	2,366.8	483.8	0.0	0.0	2,850.6	2,680.5		
1980		9,603.0	0.0	0.0	9,603.0	5,258.9	888.3	0.0	0.0	6,147.2	3,455.8		
1985		15,034.3	1,089.0	0.0	16,123.4	12,738.5	1,353.5	0.0	282.5	14,374.4	1,748.9		
1990		27,348.5	1,868.5	0.0	29,217.0	22,721.9	2,487.0	0.0	157.5	25,366.3	3,850.7		
1991		30,204.5	2,379.4	0.0	32,583.9	25,382.5	3,016.5	0.0	182.7	28,581.7	4,002.1		
1992		33,994.4	2,922.1	0.0	36,916.6	28,375.0	3,396.3	0.0	262.0	32,033.3	4,883.2		
1993		36,084.2	3,127.1	0.0	39,211.2	31,544.1	3,348.8	0.0	409.9	35,302.8	3,908.4		
1994 derechos		40,010.0	2,605.4	333.6	42,948.9	34,179.6	3,374.1	0.0	428.5	37,982.2	4,966.8		
1995 derechos		39,360.3	2,440.1	144.2	41,944.6	37,204.5	3,375.9	331.2	331.2	41,242.7	702.0	3,413.7	4,115.7
1996	derechos	42,933.3	2,022.4	200.1	45,155.8	40,367.0	3,513.5	482.0	382.2	44,744.8	411.1	3,630.1	4,041.2
	caja	40,733.6	2,022.4	200.1	42,956.1	40,367.0	3,513.5	482.0	362.4	44,724.9	-1,768.8	3,630.1	1,861.3
1997	derechos	45,828.4	2,017.6	194.1	48,040.1	42,538.4	3,316.4	535.5	364.8	46,755.1	1,285.0	3,654.2	4,939.1
	caja	43,685.2	2,017.6	194.1	45,896.9	42,538.4	3,316.4	535.5	364.8	46,755.1	-858.2	3,654.2	2,795.9
1998	derechos	49,315.4	1,832.5	183.9	51,331.8	44,794.0	3,163.1	567.4	364.8	48,889.3	2,442.5	3,678.2	6,120.7
	caja	47,764.8	1,832.5	183.9	49,781.2	44,794.0	3,163.1	567.4	364.8	48,889.3	891.9	3,678.2	4,570.1
1999	derechos	53,109.0	1,714.1	286.7	55,109.8	46,852.5	3,333.2	638.9	435.1	51,259.7	3,850.1	3,699.2	7,549.3
	caja	52,366.8	1,722.5	286.7	54,376.0	46,852.5	3,333.2	638.9	435.1	51,259.7	3,116.2	3,699.2	6,815.5
2000	derechos	58,591.7	1,979.1	194.7	60,765.5	51,077.8	3,784.4	738.7	1,668.0	57,268.9	3,496.6	3,999.7	7,496.3
	caja	57,860.5	1,979.1	194.7	60,034.3	51,077.8	3,784.4	738.7	1,668.0	57,268.9	2,765.4	3,999.7	6,765.1
2001	derechos	62,986.1	1,796.4	162.9	64,945.4	54,767.0	3,841.3	856.2	1,895.3	61,359.8	3,585.6	4,101.7	7,687.2

Pensiones contributivas de la Seguridad Social DISTRIBUCION POR TRAMOS DE LAS PENSIONES. Según su importe (en %)								*2001 julio*		
	1989	*1990*	*1995*	*1996*	*1997*	*1998*	*1999*	%	nº	
Hasta 15.000	5,9	5,1	2,6	2,4	2,3	2,1	2,0			
15.001 a 25.000	16,1	9,3	4,9	4,2	4,5	4,2	4,0	7,5	577	hasta 30.000
25.001 a 35.000	22,1	18,5	8,8	7,0	7,0	6,7	6,4	6,1	468	30 a 40.000
35.001 a 45.000	34,5	33,1	12,3	11,4	11,2	11,0	10,7	9,5	726	40 a 50.000
45.001 a 55.000	6,2	16,0	28,9	28,6	27,0	6,6	6,6	5,7	439	50 a 60.000
55.001 a 65.000	3,9	4,1	15,7	16,7	16,3	30,4	28,8	29,0	2.230	60 a 70.000
Menos de 65000 pts	88,7	86,1	73,2	70,3	68,2	61,2	58,5	57,8	4.439,7	Menos de 70.000
65.001 a 75.000	3,0	3,3	4,8	5,5	6,1	11,8	12,8	12,0	924	70 a 80.000
Más de 75.000	8,2	10,4	21,9	24,2	25,7	27,0	28,6	32,6	2.149,9	Más de 80.000
75.001 a 90.000					5,3	5,5	6,3	7,3	557	de 80 a 100.000
90.001 a 125.000					9,1	9,4	9,7	9,8	693,7	de 100 a 130.000
125.001 a 160.000					5,5	5,9	6,2	7,7	437,2	de 130 a 170.000
+ de 160.000 ptas					5,4	6,2	6,4	7,9	462,3	+ de 170.000

Los recursos utilizados el año 2001 en este segmento (54.767 millones de euros, 9,112 billones de pesetas) son el resultado de afrontar el pago mensual de 7,675 millones de pensiones con una cuantía media de 502,02 euros al mes percibidas en catorce pagas (83.529 ptas.). El número de pensiones es 1,13 veces la población mayor de 65 años y la cuantía media de la pensión 1,16 veces el Salario Mínimo Interprofesional, aunque el 67% de las pensiones (5,1 millones) son inferiores a 75.000 pesetas al mes.

Uno de los elementos característicos del actual sistema es la disparidad en la cuantías percibidas dependiendo del régimen de cotización de origen y el tipo de prestación. Como ejemplo, la media de pensión asciende a 520 euros al mes (86.520 ptas.) excluyendo las provenientes del SOVI. La pensión media del régimen general es de 593,20 euros/mes (98.700 ptas.) y la de los trabajadores autónomos es de 363,61 euros/mes (60.500 ptas.). La pensión media de jubilación es de 563,75 euros (93.800 ptas.) y la de viudedad de 348 euros al mes (57.900 ptas.), y esta última es todavía superior a los 204 euros (34.000 ptas.) percibidas en concepto de orfandad.

En todo caso, ninguna de las cantidades es desmesurada, como tampoco lo es la media de las pensiones dadas de altas durante el año 2000 procedentes del régimen general en concepto de jubilación: 830 euros al mes (138.000 ptas)[6].

(6) La cantidad disminuye a 751 euros incluyendo las del SOVI.

El contexto actual está marcado por algunas prestaciones con cuantías excesivamente bajas y una evolución bastante controlada del crecimiento del gasto originado por las nuevas pensiones. El principal inconveniente procede de la inflación (3,4% en setiembre de 2001) y aunque afecta al conjunto de la economía española puede suponer un pago extra para el sistema de 1.400 millones euros (240.000 millones de pesetas), de los cuales la mitad se consolida para el futuro.

La situación financiera de la Seguridad Social ha mejorado sustancialmente hasta alcanzar su segmento contributivo un superávit de 3.580 millones de euros en 2001 (595.000 millones de pesetas). Los ingresos obtenidos por medio de la cuota por contingencias comunes y accidentes de trabajo son suficientes para pagar todas las pensiones contributivas y las prestaciones económicas por incapacidad temporal, y generan un excedente de 7.600 millones de euros (1,2 billones de pesetas), si se excluyen los pagos en concepto de complementos a mínimos.

La mejora financiera del sistema ha sido consecuencia de la buena situación económica disfrutada desde 1995, pero también de las medidas adoptadas desde 1985. El Pacto de Toledo firmado por todas las fuerzas políticas del arco parlamentario supuso un espaldarazo al sistema español de Seguridad Social. Más tarde (1996), el acuerdo sellado entre el Gobierno, CC.OO. y la UGT concretó buena parte de las propuestas incluidas en el Pacto de Toledo. El reciente acuerdo firmado en abril del presente año por CC.OO., CEOE y Gobierno refuerza los cimientos para el futuro.

Previsiones para el futuro

Con independencia de los argumentos conceptuales, en muchos casos más cercanos al dogma que a la realidad, es preciso conocer en lo posible la viabilidad futura de cualquier opción, con objeto de preparar con el tiempo suficiente las decisiones necesarias. Un modelo puede ser muy deseable pero imposible de sostener en la práctica, o incorporar costes adicionales que le convierten en una alternativa rechazable.

La variable más inquietante para el futuro es el envejecimiento de la población, un fenómeno a escala europea al que no escapa la sociedad española. La otra causa que incide en el gasto es la cuantía de las prestaciones. La suma de ambos fenómenos dará como resultado el total de gasto en el que se incurrirá para asumir esas obligaciones futuras. No obstante, para poder evaluar su importancia es preciso compararlo con alguna variable significativa, como por ejemplo el nivel de riqueza disponible por la sociedad. El ratio gasto en pensiones/PIB muestra el esfuerzo de la sociedad para sostener el sistema de pensiones.

EL SISTEMA PÚBLICO DE REPARTO TIENE LA CAPACIDAD DE REDISTRIBUIR LA RENTA ENTRE GENERACIONES. A LA VEZ, SU FUNCIONAMIENTO BAJO EL PRINCIPIO DE CAJA ÚNICA INTRODUCE UN FACTOR BÁSICO DE REDISTRIBUCIÓN DE RENTA A NIVEL TERRITORIAL, DE ESPECIAL IMPORTANCIA EN EL ESTADO ESPAÑOL

La proyección de gasto en un sistema de reparto para un periodo amplio tiene serias dificultades, mayores según se amplía el horizonte de tiempo. Anticipar el número de beneficiarios es más factible que la cuantía de las pensiones, al ser esta última resultante de las vidas laborales: una variable en la que influyen la posibilidad de cotizar (estar ocupado) y los salarios percibidos (base de cotización). Adicionalmente, la pensión percibida también puede modificarse a través de alteraciones en la legislación.

Como punto de partida, se puede utilizar el estudio del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social publicado en 1995[7] con un horizonte hasta el año 2030. Este trabajo era el único disponible realizado con las verdaderas carreras profesionales de los trabajadores censados en ese momento.

Después de actualizar las cifras de gasto en términos corrientes hasta el año 2000[8], la proyección realizada a partir del citado estudio hasta el año 2030 muestra un crecimiento anual en media acumulativa del número de beneficiarios del +1,12% y de la pensión media del +1,68%, ésta medida en términos constantes. Con estos parámetros el número de pensiones a pagar en 2030 pasaría de los 7,664 millones actuales a 10,693 millones, un crecimiento acumu-

(7) "La Seguridad Social en el umbral del siglo XXI". Estudio económico actuarial (1995). Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

(8) Los conclusiones del trabajo "El Sistema de Seguridad Social español en el año 2000. La renovación del Acuerdo de pensiones (2000)", Miguel A. García Díaz, C.S. de CC.OO., son plenamente válidos. En el presente artículo sólo se ha actualizado el PIB de acuerdo a la previsión del año 2000.

Proyecciones 2000-2030
Supuesto 1: Informe Ministerio de Trabajo

Proyección gasto pensiones contributivas S. Social

año	%			Indice 100 año 2000		
	número	tasa de sustitución	Total sin reva	número	tasa de sustitución	Total sin reva
2000				100,0	100,0	100,0
2001	0,98	1,73	2,73	100,98	101,73	102,73
2002	0,98	1,73	2,73	101,97	103,49	105,53
2003	0,98	1,73	2,73	102,97	105,28	108,41
2004	0,98	1,73	2,73	103,98	107,10	111,36
2005	0,98	1,73	2,73	105,00	108,95	114,40
2006	1,12	1,61	2,75	106,17	110,71	117,54
2007	1,12	1,61	2,75	107,36	112,49	120,77
2008	1,12	1,61	2,75	108,56	114,30	124,09
2009	1,12	1,61	2,75	109,78	116,14	127,50
2010	1,12	1,61	2,75	111,01	118,01	131,01
2011	1,19	1,61	2,82	112,33	119,91	134,70
2012	1,19	1,61	2,82	113,67	121,84	138,50
2013	1,19	1,61	2,82	115,02	123,80	142,40
2014	1,19	1,61	2,82	116,39	125,80	146,42
2015	1,19	1,61	2,82	117,77	127,82	150,54
2016	1,10	1,58	2,70	119,07	129,84	154,60
2017	1,10	1,58	2,70	120,38	131,89	158,77
2018	1,10	1,58	2,70	121,70	133,98	163,06
2019	1,10	1,58	2,70	123,04	136,10	167,45
2020	1,10	1,58	2,70	124,40	138,25	171,97
2021	1,12	1,70	2,84	125,79	140,60	176,85
2022	1,12	1,70	2,84	127,20	142,99	181,87
2023	1,12	1,70	2,84	128,62	145,42	187,04
2024	1,12	1,70	2,84	130,06	147,89	192,35
2025	1,12	1,70	2,84	131,52	150,40	197,81
2026	1,19	1,84	3,05	133,08	153,17	203,85
2027	1,19	1,84	3,05	134,67	155,99	210,07
2028	1,19	1,84	3,05	136,27	158,86	216,48
2029	1,19	1,84	3,05	137,89	161,78	223,09
2030	1,19	1,84	3,05	139,53	164,76	229,89
promedio	1,12	1,68	2,81	39,53%	64,76%	129,89%

	número en	cuantía media	gasto total
2000	7.664,0	80.483 pta	8.635,7
2030 →	10.693,9	132.604 pta	19.853,3
		ptas constantes de 2000	

Elaboración propia a partir de:
La Seguridad Social en el umbral del siglo XXI. Mº de Trabajo 1995

tiende a compensarse. La subida de las pensiones mínimas aprobada en 2000 aumenta el gasto del sistema. En el mismo sentido actúa la mejora en el acceso de las personas con contrato a tiempo parcial (1999). Sin embargo, las modificaciones adoptadas en el cálculo de la pensión utilizando criterios más contributivos incidirá a medio plazo en una desaceleración en el ritmo de crecimiento del gasto.

Con estas premisas, se puede realizar una segunda proyección hasta el año 2030, atribuyendo mayor incidencia a los efectos a favor del gasto procedentes de las medidas mencionadas. Con la misma proyección del número de pensiones, el crecimiento anual acumulativo de la tasa de sustitución medida en términos reales se elevaría hasta el +1,9%, provocando una evolución de la cuantía media desde las 80.483 ptas./mes actuales a 141.556 ptas. constantes de 2000. Un crecimiento acumulado real del +75% en el período 2000-2030.

lado del +39%. La cuantía media de la pensión aumentaría desde las 80.483 ptas. mensuales hasta las 132.604 ptas. en 2030, ambas cantidades en pesetas constantes del año 2000, un crecimiento real del +64%.

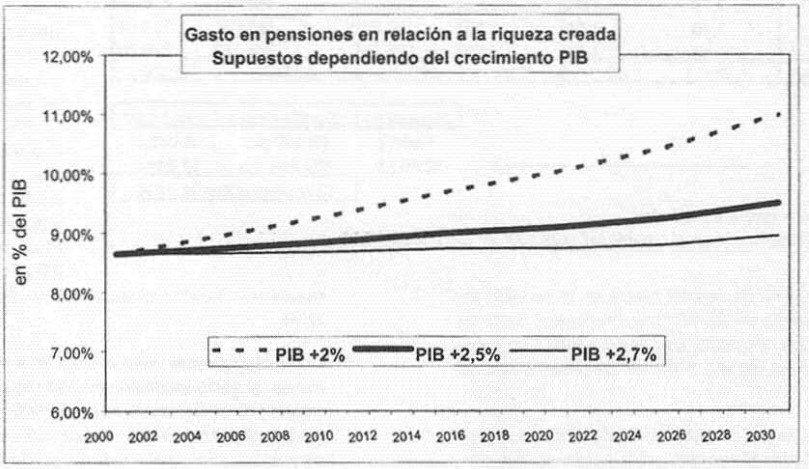
Desde la fecha de publicación del informe se han incorporado modificaciones en la legislación que pueden afectar al nivel de gasto, aunque su influencia

Con las premisas mencionadas para ambas proyecciones, el gasto resultante en 2030 es de 19,6 y 21,1 billones de ptas. constantes del 2000. Esta cantidad tomada de forma aislada no dice demasiadas cosas, y es preciso relacionarla con la riqueza disponible en ese momento.

SUPUESTO 1 Proyección gasto en pensiones INSS (2000-2030) y peso sobre el PIB Evolución en ptas constantes del 2000								
	gto real pensiones		PIB miles mill ptas del 2000			% pensiones sobre PIB		
	mmptas 2000	% anual	2%	2,5%	2,7%	PIB +2%	PIB +2,5%	PIB +2,7%
2000	8.635,7		99.800	99.800	99.800	8,65%	8,65%	8,65%
2001	8.871,5	2,73%	101.796	102.295	102.495	8,71%	8,67%	8,66%
2002	9.113,6	2,73%	103.832	104.852	105.262	8,78%	8,69%	8,66%
2003	9.362,4	2,73%	105.909	107.474	108.104	8,84%	8,71%	8,66%
2004	9.618,0	2,73%	108.027	110.161	111.023	8,90%	8,73%	8,66%
2005	9.880,6	2,73%	110.187	112.915	114.020	8,97%	8,75%	8,67%
2006	10.152,3	2,75%	112.391	115.737	117.099	9,03%	8,77%	8,67%
2007	10.431,5	2,75%	114.639	118.631	120.261	9,10%	8,79%	8,67%
2008	10.718,4	2,75%	116.932	121.597	123.508	9,17%	8,81%	8,68%
2009	11.013,1	2,75%	119.270	124.637	126.842	9,23%	8,84%	8,68%
2010	11.316,0	2,75%	121.656	127.752	130.267	9,30%	8,86%	8,69%
2011	11.635,1	2,82%	124.089	130.946	133.784	9,38%	8,89%	8,70%
2012	11.963,2	2,82%	126.571	134.220	137.397	9,45%	8,91%	8,71%
2013	12.300,6	2,82%	129.102	137.575	141.106	9,53%	8,94%	8,72%
2014	12.647,5	2,82%	131.684	141.015	144.916	9,60%	8,97%	8,73%
2015	13.004,1	2,82%	134.318	144.540	148.829	9,68%	9,00%	8,74%
2016	13.355,2	2,70%	137.004	148.154	152.847	9,75%	9,01%	8,74%
2017	13.715,8	2,70%	139.744	151.858	156.974	9,81%	9,03%	8,74%
2018	14.086,2	2,70%	142.539	155.654	161.212	9,88%	9,05%	8,74%
2019	14.466,5	2,70%	145.390	159.545	165.565	9,95%	9,07%	8,74%
2020	14.857,1	2,70%	148.298	163.534	170.035	10,02%	9,09%	8,74%
2021	15.279,0	2,84%	151.264	167.622	174.626	10,10%	9,12%	8,75%
2022	15.712,9	2,84%	154.289	171.813	179.341	10,18%	9,15%	8,76%
2023	16.159,2	2,84%	157.375	176.108	184.184	10,27%	9,18%	8,77%
2024	16.618,1	2,84%	160.522	180.511	189.156	10,35%	9,21%	8,79%
2025	17.090,1	2,84%	163.732	185.024	194.264	10,44%	9,24%	8,80%
2026	17.611,3	3,05%	167.007	189.649	199.509	10,55%	9,29%	8,83%
2027	18.148,5	3,05%	170.347	194.390	204.896	10,65%	9,34%	8,86%
2028	18.702,0	3,05%	173.754	199.250	210.428	10,76%	9,39%	8,89%
2029	19.272,4	3,05%	177.229	204.231	216.109	10,87%	9,44%	8,92%
2030	19.860,2	3,05%	180.774	209.337	221.944	10,99%	9,49%	8,95%
media 2000-2030		2,81%						
2030/2000	130,0%		81,1%	109,8%	122,4%	2,33%	0,83%	0,30%

Elaboración propia

Crecimiento pensiones:" La Seguridad Social en el umbral del siglo XXI" .1996 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.



Proyeccion 2000- 2030 (Supuesto 2)
número de beneficiarios: Informe Mº de Trabajo
tasa de sustitución: +1,90% anual

Proyección gasto pensiones contributivas S. Social						
año	%			Indice 100 año 2000		
	número	tasa de	Total sin	número	tasa de	Total sin
2000				100,0	100,0	100,0
2001	0,98	1,90	2,90	100,98	101,90	102,90
2002	0,98	1,90	2,90	101,97	103,84	105,88
2003	0,98	1,90	2,90	102,97	105,81	108,95
2004	0,98	1,90	2,90	103,98	107,82	112,11
2005	0,98	1,90	2,90	105,00	109,87	115,36
2006	1,12	1,90	3,04	106,17	111,96	118,87
2007	1,12	1,90	3,04	107,36	114,08	122,48
2008	1,12	1,90	3,04	108,56	116,25	126,21
2009	1,12	1,90	3,04	109,78	118,46	130,04
2010	1,12	1,90	3,04	111,01	120,71	134,00
2011	1,19	1,90	3,11	112,33	123,00	138,17
2012	1,19	1,90	3,11	113,67	125,34	142,47
2013	1,19	1,90	3,11	115,02	127,72	146,91
2014	1,19	1,90	3,11	116,39	130,15	151,48
2015	1,19	1,90	3,11	117,77	132,62	156,19
2016	1,10	1,90	3,02	119,07	135,14	160,91
2017	1,10	1,90	3,02	120,38	137,71	165,77
2018	1,10	1,90	3,02	121,70	140,33	170,78
2019	1,10	1,90	3,02	123,04	142,99	175,94
2020	1,10	1,90	3,02	124,40	145,71	181,25
2021	1,12	1,90	3,04	125,79	148,48	186,77
2022	1,12	1,90	3,04	127,20	151,30	192,45
2023	1,12	1,90	3,04	128,62	154,17	198,30
2024	1,12	1,90	3,04	130,06	157,10	204,33
2025	1,12	1,90	3,04	131,52	160,09	210,55
2026	1,19	1,90	3,11	133,08	163,13	217,10
2027	1,19	1,90	3,11	134,67	166,23	223,86
2028	1,19	1,90	3,11	136,27	169,39	230,82
2029	1,19	1,90	3,11	137,89	172,60	238,01
2030	1,19	1,90	3,11	139,53	175,88	245,42
promedio	1,12	1,90	3,04	39,53%	75,88%	145,42%

	número en miles	cuantía media mes	gasto total mmill ptas
2000	7.664,0	80.483 pta	8.635,7
2030 →	10.693,9	141.556 pta	21.193,6
		ptas constantes de 2000	

Elaboración propia a partir de Libro Rojo MTSS.

En los últimos treinta años el PIB español ha crecido el +3,3% anual acumulativo en términos reales (+3% en los últimos veinticinco años). Utilizando un criterio más prudente de futuro crecimiento de la riqueza del +2,5% anual, el gasto en pensiones en 2030 con la primera proyección sería equivalente al 9,49% del PIB, un esfuerzo adicional de ocho décimas del PIB sobre la actual situación. El gasto con la segunda previsión alcanzaría el 10,12%, +1,47 puntos del PIB superior al gasto actual de 2000. **Una situación en ambos casos muy asequible para la sociedad española,** como muestra que la actual recaudación a través de la cuota por contingencias comunes sea el 10% del PIB.

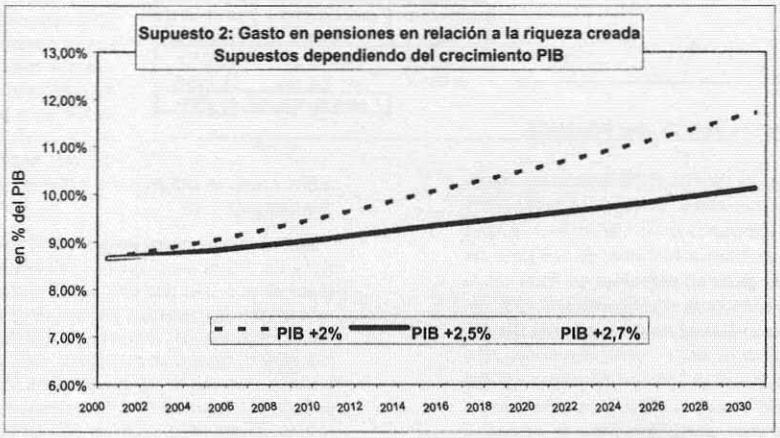
De ser ciertas estas previsiones, la viabilidad del sistema de reparto con estas características sería cierta hasta el año 2030, una tesis compartida ya por casi todos en este momento, aunque conviene recordar que no lo era hace tan sólo cinco años. La buena situación económica disfrutada en el último quinquenio ha ayudado de manera decisiva (ΔPIB = 4% en el período 1997-2000), demostrando la importancia clave que juega la creación de riqueza en el análisis de los sistemas de protección social, en especial en el de pensiones.

Sin embargo, el panorama parece ensombrecerse para un futuro más amplio, sobre todo por la mayor incorporación de personas a la jubilación debido al envejecimiento progresivo de la población. Así, la previsión de personas mayores de sesenta y cinco años para el año 2050 pasa de los 6,7 millones actuales a 11 millones. Y lo que sería peor de no solucionarlo, su participación en la población española alcanzaría el 32,5% del total. El problema sería doble: mayores obligaciones y menos población activa para asumirlas.

Realizar proyecciones de gasto para un futuro superior a los treinta años contiene dificultades añadidas, al aumentar la dificultad para prever cuál será la evolución de las dos variables básicas de influencia. Las complicaciones son mayores para la cuantía media que para el número de pensiones, dado que los posibles beneficiarios de las prestaciones al final de este período ni siquiera se han incorporado al mercado de trabajo. Es muy difícil anticipar cuál será la estabilidad

Supuesto 2 Proyección gasto en pensiones INSS (2000-2030) y peso sobre el PIB								
	gto real pensiones		PIB miles mill ptas del 2000			% pensiones sobre PIB		
	mmptas 2000	% anual	2%	2,5%	2,7%	PIB +2%	PIB +2,5%	PIB +2,7%
2000	8.635,7		99.800	99.800	99.800	8,65%	8,65%	8,65%
2001	8.886,0	2,90%	101.796	102.295	102.495	8,73%	8,69%	8,67%
2002	9.143,6	2,90%	103.832	104.852	105.262	8,81%	8,72%	8,69%
2003	9.408,6	2,90%	105.909	107.474	108.104	8,88%	8,75%	8,70%
2004	9.681,3	2,90%	108.027	110.161	111.023	8,96%	8,79%	8,72%
2005	9.962,0	2,90%	110.187	112.915	114.020	9,04%	8,82%	8,74%
2006	10.264,9	3,04%	112.391	115.737	117.099	9,13%	8,87%	8,77%
2007	10.577,1	3,04%	114.639	118.631	120.261	9,23%	8,92%	8,80%
2008	10.898,8	3,04%	116.932	121.597	123.508	9,32%	8,96%	8,82%
2009	11.230,3	3,04%	119.270	124.637	126.842	9,42%	9,01%	8,85%
2010	11.571,8	3,04%	121.656	127.752	130.267	9,51%	9,06%	8,88%
2011	11.932,0	3,11%	124.089	130.946	133.784	9,62%	9,11%	8,92%
2012	12.303,4	3,11%	126.571	134.220	137.397	9,72%	9,17%	8,95%
2013	12.686,4	3,11%	129.102	137.575	141.106	9,83%	9,22%	8,99%
2014	13.081,2	3,11%	131.684	141.015	144.916	9,93%	9,28%	9,03%
2015	13.488,4	3,11%	134.318	144.540	148.829	10,04%	9,33%	9,06%
2016	13.895,9	3,02%	137.004	148.154	152.847	10,14%	9,38%	9,09%
2017	14.315,7	3,02%	139.744	151.858	156.974	10,24%	9,43%	9,12%
2018	14.748,1	3,02%	142.539	155.654	161.212	10,35%	9,47%	9,15%
2019	15.193,6	3,02%	145.390	159.545	165.565	10,45%	9,52%	9,18%
2020	15.652,6	3,02%	148.298	163.534	170.035	10,55%	9,57%	9,21%
2021	16.128,7	3,04%	151.264	167.622	174.626	10,66%	9,62%	9,24%
2022	16.619,2	3,04%	154.289	171.813	179.341	10,77%	9,67%	9,27%
2023	17.124,6	3,04%	157.375	176.108	184.184	10,88%	9,72%	9,30%
2024	17.645,4	3,04%	160.522	180.511	189.156	10,99%	9,78%	9,33%
2025	18.182,1	3,04%	163.732	185.024	194.264	11,10%	9,83%	9,36%
2026	18.748,0	3,11%	167.007	189.649	199.509	11,23%	9,89%	9,40%
2027	19.331,6	3,11%	170.347	194.390	204.896	11,35%	9,94%	9,43%
2028	19.933,3	3,11%	173.754	199.250	210.428	11,47%	10,00%	9,47%
2029	20.553,7	3,11%	177.229	204.231	216.109	11,60%	10,06%	9,51%
2030	21.193,5	3,11%	180.774	209.337	221.944	11,72%	10,12%	9,55%
media 2000-2030		3,04%						
2030/2000	145,4%		81,1%	109,8%	122,4%	3,07%	1,47%	0,90%

Elaboración propia



de la ocupación con su consiguiente influencia en los años cotizados, así como los salarios percibidos y, por tanto, las bases cotizadas.

Una posible vía de aproximación a la cuantía media es la evolución de la productividad aparente del factor trabajo. Esta magnitud parece simple al ser el resultado de relacionar la evolución de la riqueza creada (PIB) y el total del empleo, pero su composición final está influida por múltiples variables (empleo, salarios, organización del trabajo, intensidad del factor capital, situación comparada de los productos nacionales frente a terceros,...). De esta forma, es muy difícil, por no decir prácticamente imposible, realizar proyecciones certeras sobre la evolución de esta variable para los próximos cincuenta años. Así, un crecimiento idéntico de la productividad puede ser obtenido con distintas composiciones de salario y empleo o con diferente crecimiento de la riqueza. Sin embargo, este último dato es fundamental para conocer el esfuerzo relativo que hace una sociedad para asumir una determinada cuantía nominal de una prestación.

LA POSIBILIDAD DE NO CONTAR CON EL SUFICIENTE NÚMERO DE PERSONAS EN EDAD DE TRABAJAR PUEDE SER UN PROBLEMA FUTURO, NO EN LA ACTUALIDAD, EN DONDE TODAVÍA SE MANTIENE UNA ELEVADA TASA DE DESEMPLEO. NO OBSTANTE, LA SOLUCIÓN A ESTE PROBLEMA QUE PUEDE INCIDIR EN UN MENOR CRECIMIENTO DE LA RIQUEZA NO SE CENTRA EN MODIFICAR EL ACTUAL SISTEMA DE PENSIONES SINO EN BUSCAR Y APLICAR MEDIDAS QUE PUEDAN RESOLVER LA CAUSA CENTRAL: LA PÉRDIDA DE POBLACIÓN.

Por otra parte, la relación entre evolución de la productividad del factor trabajo y cuantía de la pensión no es siempre directa y tiene efecto inmediato. Las cuantías de la prestaciones por pensión no dependen sólo de la productividad sino también de la distribución de la riqueza creada entre el factor trabajo (remuneración de asalariados) y del capital. Además de, en última instancia, poder modular el crecimiento mediante la normativa de cálculo.

Por este motivo, cabe hablar más de una **simulación del gasto** en pensiones hasta el año 2050 que de una previsión más o menos cierta. Podría incluso hablarse de un escenario futuro con posibilidad de ser objeto de consenso social para ese año, apoyado en las siguientes premisas:

1. Un número de beneficiarios calculado a partir de una previsión pesimista de la población mayor de sesenta y cinco años, manteniendo la actual proporción de pensiones (1,13). El número total de pensiones en 2050 sería de 13.881.000 (+80% sobre las actuales) después de un crecimiento anual acumulativo del +1,2%.

2. Una pensión media en el año 2050 de 200.000 ptas. mensuales constantes del 2000. Una cuantía más que digna, sobre todo considerando la actual de 80.483 ptas. Para alcanzarla, el crecimiento anual acumulativo de la tasa de sustitución debe ser en media del +1,9%, muy superior a la prevista para el año 1995-2030 por el MTSS.

3. Un crecimiento del PIB del +2,5% anual, objetivo imprescindible para que España no sólo intente la convergencia real con los países de la Unión Europea, sino imprescindible para mantenerse entre los países más desarrollados.

El gasto en 2050 con estos parámetros parece inicialmente como apabullante (38,9 billones de pesetas constantes del 2000). Sin embargo, realizando la proyección del crecimiento de la riqueza, su participación respecto al PIB sería del 11,05%, menos de tres puntos superior a la situación actual. Un esfuerzo sin duda importante, pero sin olvidar que la relación gasto en pensiones/PIB propuesta para dentro de cincuenta años con esta simulación es inferior a la media actual de la Unión Europea.

$$\Delta productividad \equiv \frac{\Delta PIB}{\Delta empleo}$$

	Productividad	Evolución PIB	Evolución empleo
Año 1993	3,1	-1,2	-4,3
Supuesto alternativo	3,1	5,0	1,8

En los dos casos la productividad es 3,1 (elevada) pero la forma de obtenerla es totalmente distinta, al igual que las repercusiones son distintas para las futuras prestaciones de pensiones.

Informe CC.OO. Actualización febrero 2001
Proyección 2000-2050
A partir de informe Ministerio de Trabajo 2030 y previsiones de población INE

	PIB	número pensiones		cuantía media pensión		gto pensiones		
evolución anual real ...	2,50%		1,18%		1,81%		3,00%	% PIB
00	99.800,0	7.664		80.483		8.635,7		8,65%
01	102.295,0	7.739	0,98%	81.875	1,73%	8.871,0	2,72%	8,67%
02	104.852,4	7.815	0,98%	83.292	1,73%	9.112,9	2,73%	8,69%
03	107.473,7	7.892	0,98%	84.733	1,73%	9.361,4	2,73%	8,71%
04	110.160,5	7.969	0,98%	86.199	1,73%	9.616,7	2,73%	8,73%
05	112.914,5	8.047	0,98%	87.690	1,73%	9.878,9	2,73%	8,75%
06	115.737,4	8.137	1,12%	89.102	1,61%	10.150,4	2,75%	8,77%
07	118.630,8	8.228	1,12%	90.536	1,61%	10.429,3	2,75%	8,79%
08	121.596,6	8.320	1,12%	91.994	1,61%	10.715,9	2,75%	8,81%
09	124.636,5	8.414	1,12%	93.475	1,61%	11.010,4	2,75%	8,83%
10	127.752,4	8.508	1,12%	94.980	1,61%	11.313,0	2,75%	8,86%
11	130.946,2	8.609	1,19%	96.509	1,61%	11.631,9	2,82%	8,88%
12	134.219,9	8.711	1,19%	98.063	1,61%	11.959,8	2,82%	8,91%
13	137.575,4	8.815	1,19%	99.642	1,61%	12.297,0	2,82%	8,94%
14	141.014,8	8.920	1,19%	101.246	1,61%	12.643,7	2,82%	8,97%
15	144.540,2	9.026	1,19%	102.876	1,61%	13.000,1	2,82%	8,99%
16	148.153,7	9.126	1,10%	104.501	1,58%	13.350,8	2,70%	9,01%
17	151.857,5	9.226	1,10%	106.153	1,58%	13.710,9	2,70%	9,03%
18	155.653,9	9.327	1,10%	107.830	1,58%	14.080,7	2,70%	9,05%
19	159.545,3	9.430	1,10%	109.533	1,58%	14.460,6	2,70%	9,06%
20	163.533,9	9.534	1,10%	111.264	1,58%	14.850,6	2,70%	9,08%
21	167.622,3	9.640	1,12%	113.156	1,70%	15.272,2	2,84%	9,11%
22	171.812,8	9.748	1,12%	115.079	1,70%	15.705,8	2,84%	9,14%
23	176.108,1	9.858	1,12%	117.036	1,70%	16.151,7	2,84%	9,17%
24	180.510,8	9.968	1,12%	119.025	1,70%	16.610,3	2,84%	9,20%
25	185.023,6	10.080	1,12%	121.049	1,70%	17.081,8	2,84%	9,23%
26	189.649,2	10.200	1,19%	123.276	1,84%	17.603,2	3,05%	9,28%
27	194.390,4	10.321	1,19%	125.544	1,84%	18.140,4	3,05%	9,33%
28	199.250,2	10.444	1,19%	127.854	1,84%	18.694,0	3,05%	9,38%
29	204.231,5	10.568	1,19%	130.207	1,84%	19.264,5	3,05%	9,43%
30	209.337,2	10.694	1,19%	132.602	1,84%	19.852,5	3,05%	9,48%
31	214.570,7	10.879	1,73%	135.255	2,00%	20.599,3	3,76%	9,60%
32	219.934,9	11.067	1,73%	137.960	2,00%	21.374,3	3,76%	9,72%
33	225.433,3	11.258	1,73%	140.719	2,00%	22.178,4	3,76%	9,84%
34	231.069,1	11.452	1,73%	143.533	2,00%	23.012,7	3,76%	9,96%
35	236.845,9	11.650	1,73%	146.404	2,00%	23.878,5	3,76%	10,08%
36	242.767,0	11.851	1,73%	149.332	2,00%	24.776,8	3,76%	10,21%
37	248.836,2	12.056	1,73%	152.319	2,00%	25.708,9	3,76%	10,33%
38	255.057,1	12.264	1,73%	155.365	2,00%	26.676,1	3,76%	10,46%
39	261.433,5	12.476	1,73%	158.472	2,00%	27.679,6	3,76%	10,59%
40	267.969,4	12.692	1,73%	161.642	2,00%	28.720,9	3,76%	10,72%
41	274.668,6	12.793	0,80%	164.875	2,00%	29.529,7	2,82%	10,75%
42	281.535,3	12.895	0,80%	168.172	2,00%	30.361,3	2,82%	10,78%
43	288.573,7	12.999	0,80%	171.535	2,00%	31.216,2	2,82%	10,82%
44	295.788,0	13.103	0,80%	174.966	2,00%	32.095,3	2,82%	10,85%
45	303.182,7	13.207	0,80%	178.465	2,00%	32.999,1	2,82%	10,88%
46	310.762,3	13.313	0,80%	182.035	2,00%	33.928,3	2,82%	10,92%
47	318.531,4	13.420	0,80%	185.675	2,00%	34.883,8	2,82%	10,95%
48	326.494,7	13.527	0,80%	189.389	2,00%	35.866,1	2,82%	10,99%
49	334.657,0	13.635	0,80%	193.177	2,00%	36.876,1	2,82%	11,02%
50	343.023,5	13.744	0,80%	197.040	2,00%	37.914,5	2,82%	11,05%

Dado que la simulación se ha realizado manejando una tasa de envejecimiento de la población difícilmente modificable, toda proyección de gasto para este ejercicio cuyo resultado sea un porcentaje superior del PIB implica alguna de estas circunstancias, o ambas a la vez:

- Un crecimiento de la economía española inferior al 2,5%.
- Una pensión media superior consecuencia de un fuerte crecimiento de la productividad trasladada íntegramente a salario real y, con carácter inmediato, a pensión.

En el último año han aparecido algunos informes con resultados del gasto en pensiones en 2050 que oscilan entre el 15% y el 18% del PIB. Una proporción, de ser cierta, sin duda insostenible.

Conclusión del gasto en pensiones sobre PIB en 2050 en los siguientes informes:

- ***"Situación y perspectivas del sistema de pensiones en España". Servicio de estudios del Banco de España. Diciembre 2000. Fue presentado por D. J. L. Malo de Molina en su comparecencia ante la Comisión Permanente del Pacto de Toledo del Congreso de los Diputados. → 15,30% del PIB.***
- ***"Progress report to the Ecofin Council on the impact of ageing populatio on public pension systems". Economy Policy Commitee. 26 october 2000. → 17,7% del PIB.***
- ***"El sistema de pensiones contributivas en España: cuestiones básicas y perspectivas a medio plazo". FEDEA. Mayo 2000. → del 16,8% al 32% dependiendo de la evolución de la productividad.***
- ***"La reforma de las pensiones ante la revisión del Pacto de Toledo". J. A. Herce y J. Alonso Meseguer. La Caixa colección estudios económicos 19. → 13,4% del PIB (pero limita la posibilidad de ingresos en 2050 al 7,2% del PIB creándose un déficit del 6,15% del PIB).***

El Comité de Política Económica del Consejo de la Unión Europea ha presentado un borrador de informe sobre la evolución de los sistemas de pensiones europeos hasta 2050, lo que causa una cierta sorpresa al ser un tema responsabilidad de la Dirección General de Política Social. Los resultados alcanzados para España causan alarma social, no sólo por el porcentaje previsto (17,7% del PIB) sino por ser sorprendentemente el país con una tendencia superior de crecimiento del gasto en el período, hasta el punto de llegar a ser el de mayor gasto sobre el PIB al final de la etapa estudiada.

LA MEJORA FINANCIERA DEL SISTEMA HA SIDO CONSECUENCIA DE LA BUENA SITUACIÓN ECONÓMICA DISFRUTADA DESDE 1995, PERO TAMBIÉN DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS DESDE 1985. EL PACTO DE TOLEDO FIRMADO POR TODAS LAS FUERZAS POLÍTICAS DEL ARCO PARLAMENTARIO SUPUSO UN ESPALDARAZO AL SISTEMA ESPAÑOL DE SEGURIDAD SOCIAL. MÁS TARDE (1996), EL ACUERDO SELLADO ENTRE EL GOBIERNO, CC.OO. Y LA UGT CONCRETÓ BUENA PARTE DE LAS PROPUESTAS INCLUIDAS EN EL PACTO DE TOLEDO. EL RECIENTE ACUERDO FIRMADO EN ABRIL DEL PRESENTE AÑO POR CC.OO., CEOE Y GOBIERNO REFUERZA LOS CIMIENTOS PARA EL FUTURO.

Constatando la dificultad añadida de realizar un informe que permita obtener conclusiones generales para un espacio tan poco homogéneo en esta materia como es la Unión Europea, un análisis más detallado del documento muestra el uso del algunos supuestos de forma excesivamente radical, cuando no errónea. Así, la fiabilidad de las proyecciones no es demasiado solvente, como reconocen los propios autores en el contenido de la nota a pie de página incluida en la primera página del informe:

Es importante hacer notar que las simulaciones a largo plazo de este tipo de intentos contienen un considerable grado de incertidumbre (vaguedad). Por un lado, las proyecciones del ratio de dependencia de las personas mayores son bastante robustas. Pero, por otro lado, las otras variables demográficas y económicas tienen un alto grado de incertidumbre. Las simulaciones están basadas en una combinación de factores para los que habitualmente no se realizan previsiones a tan largo plazo aunque se ofrece una panoplia de posibles resultados. Pero las limitaciones de los modelos demográficos y económicos necesariamente restringen el alcance del análisis. ***Estas calificaciones deben ser tenidas en cuenta cuando se dibujen conclusiones desde este informe[9].***

(9) Parece una aseveración demasiado importante como para incluirla en una nota a pie de página. Nota 2 en la página 3 (capítulo 1: Summary, Assessment and Future Work).

Para alcanzar el año 2050 el porcentaje de gasto sobre el PIB concluido en este informe, con un crecimiento medio de la riqueza del 2,5% anual, la pensión media debe crecer el +292% acumulado en términos reales **(casi tres veces)**, pasando de 80.483 ptas. el año 2000 **(483 euros)** hasta las 314.996 ptas. en pesetas constantes del mismo año **(1.893 euros)**.

Datos manejados para España

➤ Edad media de retiro (Average retirement age) in 1998 (edad media de jubilación). Según las estimaciones recibidas de los Estados miembros: España, 60,9 años, cuando en realidad es de 62,5%.

➤ Población total Estados miembros: España, 39,4 millones (2000) y 35,1 millones (2050): -4,8 millones de personas.

➤ Dependencia de las personas mayores: España 27,1 (2000) y 65,7 (2050). La segunda más alta después de Italia.

➤ Flujo anual de emigración: España 31,1 miles (2000) y 60 miles (2050).

➤ Proyección gasto en pensiones: España 9,4% PIB (2000) y 17,7% PIB (2050), el más alto de todos los países.

IMPORTANTE (pág. 59): Crecimiento real del PIB: (2000-2004) 3,5%, (2005-2009) 2,9%, (2010-2014) 2,8%, (2020-2024) 2,1%, (2030-2034) 0,9%; (2040-2044) 0,7%, (2050) 1,2%.

Media crecimiento del PIB en el período: 1,78% anual acumulativo del PIB. Con esta reducida evolución de la riqueza en los próximos cincuenta años se producirá un fuerte retroceso en el proceso de convergencia real con el resto de los países comunitarios.

La cuantía media de la pensión se dispara aún más si se utiliza la previsión de crecimiento del PIB del Escenario Lisboa, cifrada en el +3% de media para el período, alcanzando las 358.639 pesetas constantes del año 2000 (2.155 € al mes). Esta cuantía incorpora un crecimiento real de la pensión media del +345% en los próximos cincuenta años, pero lo que es más importante, para alcanzarla sería necesario elevar de forma significativa el actual tope máximo de la prestación situado en 300.000 pesetas (1.803 € catorce veces al año).

Informe Comité Política Economica de la U. E (diciembre 2000)
Comparación con informe CC.OO. Para el año 2050 ESPAÑA

A.- supuesto crecimiento PIB del +2,5% anual

	PIB	gto en		pensión media mes			
	ptas de 2000	pensiones	% PIB	número	ptas	Euro	evolución
2000	99.800,0	8.635,7	8,65%	7.664.200	80.483	483,7	
2030 UE	**209.337,2**	**27.004,5**	**12,9%**	**10.693.900**	**180.373**	**1.084,1**	**124,1%**
2030 CC.OO.	209.337,2	19.285,5	9,2%	10.693.900	128.815	774,2	60,1%
2050 UE	**343.023,5**	**60.715,2**	**17,70%**	**13.767.780**	**314.996**	**1.893,2**	**291,4%**
2050 CCOO	343.023,5	38.946,9	11,35%	13.881.000	200.412	1.204,5	149,0%

B.- supuesto crecimiento PIB +3% anual (Cumbre Lisboa)

	PIB	gto en		pensión media mes			
	ptas de 2000	pensiones	% PIB	número	ptas	Euro	evolución
2000	99.800,0	8.635,7	8,65%	7.664.200	80.483	483,7	
2050 UE	**437.513,8**	**69.127,2**	**15,80%**	**13.767.780**	**358.639**	**2.155,5**	**345,6%**
2050 CCOO	437.513,8	38.946,9	8,90%	13.881.000	200.412	1.204,5	149,0%

en ptas constantes del 2000
Elaboración propia

A partir de considerar algunas variables inamovibles, **la previsión de crecimiento de la riqueza en España se limita al +1,78% de media en el período 2000-2050** (página 59). Un porcentaje inferior a la media comunitaria aunque no en demasía, ya que otra de las cuestiones que causa sorpresa del informe es la pesimista expectativa de crecimiento para el conjunto de la Unión Europea (inferior al +2%), en contraposición a otros informes comunitarios que fijan como crecimiento natural del PIB a largo plazo alrededor del +3% anual de media.

Han aparecido otros informes durante el año 2000 con una construcción argumental similar, y por tanto con conclusiones idénticas (Banco de España, Herce y Meseguer, Jimeno). Todos ellos comparten un resultado alarmante en cuanto al futuro del sistema en 2050, momento en el cual fijan su quiebra.

Algunos por el excesivo gasto en pensiones en relación al PIB (Banco de España, Jimeno)[10] y otros por prever una insuficiente capacidad para obtener recursos financieros al disminuir la recaudación por cuotas desde el 10% actual hasta el 7,3% del PIB (Herce y Messeguer)[11]. No obstante, **en esencia los trabajos citados obtienen sus conclusiones al considerar inamovibles una cadena de acontecimientos iniciada en la baja natalidad y finalizada en un escaso crecimiento económico (PIB).**

Ante estos análisis, cabe anteponer en primer lugar **una afirmación: si la media de crecimiento de los próximos cincuenta años es del +1,78%, los problemas de la sociedad española serán múltiples y el pago de las pensiones no será precisamente el principal.**

La posibilidad de no contar con el suficiente número de personas **en edad de trabajar puede ser un problema futuro, no en la actualidad, en donde todavía se mantiene una elevada tasa de desempleo. No obstante, la solución a este problema que puede incidir en un menor crecimiento de la riqueza no se centra en modificar el actual sistema de pensiones sino en buscar y aplicar medidas que puedan resolver la causa central: la pérdida de población.**

Informe Banco de España

La única información es el gasto final sobre PIB en 2050 (15,30%) según modelo PROST y crecimiento de la productividad del 1,5 al 2% en media anual. Este resultado se puede obtener con distintos crecimientos del PIB.

OPCION A: pensiones medias más altas Y CRECIMIENTO PIB +2,5% anual en media

	PIB +2,5% ptas de 2000	gto en pensiones	% PIB	pensión media mes número	ptas	€uro	evolución
2000	99.800,0	8.635,7	8,7%	7.664.200	78.200	470,0	
2050 B. E.	**343.023,5**	**52.482,6**	**15,30%**	**13.881.000**	**270.064**	**1.623,1**	**245,4%**
2050 CCOO	343.023,5	38.946,9	11,35%	13.881.000	200.412	1.204,5	156,3%

en ptas constantes del 2000

OPCION B: pensiones medias más bajas Y CRECIMIENTO PIB +1,78% anual en media

	PIB +1,78% ptas de 2000	gto en pensiones	% PIB	pensión media mes número	ptas	€uro	evolución
2000	99.800,0	8.635,7	8,7%	7.664.200	78.200	470,0	
2050 B. E.	**241.130,9**	**36.893,0**	**15,30%**	**13.881.000**	**189.843**	**1.141,0**	**142,8%**

en ptas constantes del 2000

(10) Como se ha mencionado en la tabla anterior, es algo desconcertante la amplia horquilla de gasto propuesta por el autor entre el 16,8% y el 32% del PIB.

(11) Uno de los autores modifica sus conclusiones de forma severa (+1,6 puntos del PIB) tan sólo seis meses después sin exponer las causas. En el artículo publicado en el diario EL PAÍS (22 de enero de 2001) Herce eleva el gasto en pensiones sobre el PIB desde el 13,4% al 15% para el año 2050. Dado que su informe inicial maneja un crecimiento anual del PIB del +2,37% anual, la desviación es de 5,1 billones de pesetas de 2000, aproximadamente el 60% del gasto real el 2000. El artículo está firmado también por Jimeno, lo que en su caso implica disminuir su previsión más baja en 1,8 puntos del PIB (4 billones de ptas. del 2000) y la más alta en 17 puntos.

HERCE y MESSEGUER				***CC.OO.***	
PIB					
tasa anual 2000-2050 (pag 34)			2,37%		2,50%
2050: miles de millones de pts 2000			321.723,6		343.023,5
página 39		% PIB	pts 2000	% PIB	pts 2000
GASTOS 2050		13,4%	43.013,0	11,3%	38.867,5
INGRESOS 2050		7,2%	23.227,0	10,0%	34.302,3
SALDO NEGATIVO		-6,15%	19.786,0	-1,3%	-4.565,2
Gastos (página 33)					
	> 65 años	tasa	total pensiones		total pensiones
número	11.492.000	1,14	13.100.880		13.881.000
	anual	mes		anual	mes
cuantía media	3.283.215	**234.515 pta**		2.800.000	**200.000 pta**
población				VARIABLE DEPENDIENTE	
		2000	2050	SEGÚN POLITICAS APLICADAS	
población 16 a 64 años		26.861	18.288		
pérdida de población			-8.573		
Proceso argumental HERCE Y MESEGUER:					
La caída en la natalidad incide en caída en edad de trabajar (-8,5 millones de personas)					
Esta menor cantidad provoca una caída de los ingresos aunque aumenta la productividad.					
LA CLAVE ES LA MISMA DEL RESTO DE LOS INFORMES: Baja natalidad y caída de la población total de casi 5 millones de personas.					
La diferencia con BE y UE es el más fuerte aumento de la productividad.					
Para realizar los cálculos utiliza la VARIANTE demografica más desfavorable de su informe.					
Tasa de Natalidad: 1,5 e inmigración: 30.000 año					

Dado que se dispone de un margen de tiempo amplio y el problema no aparecerá hasta el año 2030, se puede recomponer una tasa de natalidad más elevada, en paralelo a la definición de una política de emigración adecuada. En todo caso, no parece justificado crear alarma social en materia de pensiones a partir de análisis realizados bajo criterios muy inflexibles, cuando hay tiempo suficiente para articular propuestas que subsanen la situación a largo plazo.

En el medio plazo, España mantiene diferenciales todavía muy amplios con el resto de los países de la Unión Europea en la tasa de actividad (incorporación de la mujer al mercado laboral) y de ocupación (desempleo). Cerrar estas diferencias ayudará en el medio plazo a crear riqueza y mantener, incluso aumentar, el número de cotizantes, aunque también el de beneficiarios futuros.

A más largo plazo, se deben anticipar las posibles dificultades derivadas de una tasa de natalidad baja y, en términos secuenciales, una futura falta de mano de obra. Este problema, aun siendo cierto ahora, no es inevitable y tiene solución a medio plazo. La conciliación de la vida laboral y familiar tiene que dejar de ser un eufemismo para llenar el concepto de contenido. Es necesario mejorar las políticas dirigidas a potenciar la incorporación de la mujer al trabajo remunerado y se deben integrar otras para facilitar el cuidado de los hijos y de mejora de las prestaciones familiares en general. En la misma línea, hay que desarrollar un contrato a tiempo parcial que cumpla con la condición de voluntariedad para que los usuarios realmente lo utilicen como una renta complementaria a los ingresos familiares y no como un mal menor con remuneración insuficiente por no poder encontrar un empleo a tiempo completo.

LA VARIABLE MÁS INQUIETANTE PARA EL FUTURO ES EL ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN, UN FENÓMENO A ESCALA EUROPEA AL QUE NO ESCAPA LA SOCIEDAD ESPAÑOLA. LA OTRA CAUSA QUE INCIDE EN EL GASTO ES LA CUANTÍA DE LAS PRESTACIONES. LA SUMA DE AMBOS FENÓMENOS DARÁ COMO RESULTADO EL TOTAL DE GASTO EN EL QUE SE INCURRIRÁ PARA ASUMIR ESAS OBLIGACIONES FUTURAS.

De igual forma, el desarrollo de una política activa sobre la vivienda reduciendo su elevado precio ayudará sin duda a los jóvenes a anticipar la constitución de nuevas unidades familiares. En el mismo sentido ayudaría el desarrollo de servicios de atención a las personas dependientes, mayores y minusválidos. Estos servicios, además de mejorar la calidad de vida de los afectados, libera de una tarea habitualmente realizada sin remunerar por las mujeres y abre posibilidades de crear nuevos puestos de trabajo.

Todas estas políticas están muy poco desarrolladas en España y su ampliación modificaría sin duda las decisiones sobre la dimensión de las unidades familiares. Una política de estas características ayudaría al aumento de la tasa de natalidad en menos de una década.

Este objetivo es prioritario para la sociedad española frente a rebajas del IRPF, de dudoso interés para la mayoría, o lograr el equilibrio presupuestario a cualquier precio en un escenario de presión fiscal inferior en siete puntos del PIB a la media de la Unión Europea.

Estas decisiones deben estar acompañadas de una política en materia de inmigración adecuada en cantidad y flexible en su aplicación buscando la integración en una sociedad con un equilibrio multicultural en el futuro próximo. La suma de acciones en ambas materias ayudará a evitar una caída de la población total, en especial del grupo en edad de trabajar, limitando parcialmente el envejecimiento de la sociedad española y limitando, cuando no evitando, buena parte de los problemas futuros del sistema público de pensiones.

EL DESARROLLO DE UNA POLÍTICA ACTIVA SOBRE LA VIVIENDA, REDUCIENDO SU ELEVADO PRECIO, AYUDARÁ, SIN DUDA, A LOS JÓVENES A ANTICIPAR LA CONSTITUCIÓN DE NUEVAS UNIDADES FAMILIARES. EN EL MISMO SENTIDO AYUDARÍA EL DESARROLLO DE SERVICIOS DE ATENCIÓN A LAS PERSONAS DEPENDIENTES, MAYORES Y MINUSVÁLIDOS. ESTOS SERVICIOS, ADEMÁS DE MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA DE LOS AFECTADOS, LIBERA DE UNA TAREA HABITUALMENTE REALIZADA SIN REMUNERAR POR LAS MUJERES Y ABRE POSIBILIDADES DE CREAR NUEVOS PUESTOS DE TRABAJO.

La opción a rechazar es la de una sociedad que después de identificar unos problemas (posibilidad de un insuficiente crecimiento debido a la falta de mano de obra) se mantiene paralizada sin adoptar medidas sobre las causas principales, limitándose a combatir los efectos periféricos (constituir un sistema privado de pensiones).

La clave de la viabilidad de un sistema de pensiones de reparto es disponer de mayor riqueza nacional, distribuyéndola bajo el principio de primar la contributividad pero sin olvidar la equidad. Una combinación de factores que fortalece a su vez la clave de bóveda del mismo: disponer de un volumen mayor de riqueza global para repartir.

Este planteamiento más colectivo que la simple rentabilidad de las aportaciones individuales no implica una simplificación excesiva de la materia, olvidando los problemas asociados al envejecimiento de la población, la baja natalidad, la inferior tasa de actividad y de ocupación. Todos éstos son problemas importantes, que de forma permanente necesitan dedicación y soluciones. Pero conocida la interconexión de las variables mencionadas, tampoco parece lógico alcanzar conclusiones catastróficas sobre el futuro del sistema apoyándose en proyecciones para los próximos cincuenta años a partir de situaciones inamovibles de la población ocupada o de la productividad del trabajo.

Se puede lograr un fuerte crecimiento de la riqueza con menos personas trabajando gracias a un elevado crecimiento de la productividad o con la combinación contraria de factores. El resultado es totalmente distinto en derechos generados y en aportaciones a la financiación. Como ejemplo, si se mantiene el nivel actual de precariedad en el mercado de trabajo, el problema futuro no será un aumento del gasto sino un problema social derivado de la imposibilidad de acceder a las prestaciones.

Los objetivos del Acuerdo de 2001

La Seguridad Social en general, y las pensiones en particular, tienen que estar en permanente observación, garantizando siempre la viabilidad del sistema. Pero el permanente análisis y control no es sólo una cuestión técnica, tiene también que cumplir con el objetivo político de cubrir con sus prestaciones las necesidades de los ciudadanos.

El seguimiento del sistema deberá acomodar las prestaciones según distintos parámetros con el crecimiento del gasto en relación al PIB. Este camino permite garantizar la viabilidad, mejorando de forma continua las prestaciones reales de los beneficiarios de una forma controlada. La acción política se debe combinar con las posibilidades económicas.

Para conseguirlo será necesario ir adecuando progresivamente los sistemas de acceso y cálculo a medida que crecen las cuantías reales, de forma que se pueda controlar la pendiente de la curva de crecimiento del gasto en pensiones. El proceso de mejora de las cuantías estará acompañado de un reforzamiento de la contributividad obtenido mediante la adecuación de los sistemas de cálculo de las prestaciones y una convergencia de los distintos regímenes. A medida que los salarios sean superiores se puede mantener un crecimiento controlado de las pensiones reales, con una tasa de reposición inferior a la actual.

No obstante a corto plazo, siendo satisfactoria la situación financiera del sistema de Seguridad Social en general y de las pensiones en general, esta afirmación no es aplicable a una parte de sus prestaciones como

tampoco lo es el actual horizonte de una parte de sus cotizantes. Así, sin perder de vista la viabilidad futura y teniendo en cuenta las recientes modificaciones introducidas en el sistema de cálculo de las pensiones, algunas de ellas como es la ampliación de 8 a 15 años del período utilizado para el cálculo de la prestación, no se pondrá en practica en su totalidad hasta 2003; las modificaciones a corto plazo eran las siguientes:

● Garantizar en todo momento los recursos financieros necesarios para afrontar unas obligaciones ligeramente crecientes, incluidos los momentos bajos del ciclo económico. Con la estructura de financiación actual, la mayor parte del gasto previsto en el sistema de pensiones correría a cargo de las cotizaciones sociales, mientras los complementos a mínimos deben ser imputados a impuestos. La situación de partida en materia de ingresos es óptima. Esta conclusión no se obtiene de conocer el excedente actual del sistema de Seguridad Social, ya que las decisiones en materia de pensiones no se pueden adoptar a la vista de una coyuntura, sino por observar que los costes laborales en España (salario y cotizaciones sociales) son aproximadamente equivalentes al 70% de la media de la Unión Europea y la presión tributaria es inferior en seis puntos del PIB a la media del resto de los países comunitarios. Márgenes que permiten sostener a medio plazo una aportación por cotizaciones en relación al PIB similar a la actual y elevar las aportaciones vía impuestos para hacer frente a las necesidades de la sociedad, entre otras cuestiones el envejecimiento de la población. La estructura fiscal comparada con el resto de los países europeos muestra la necesidad de solicitar una mayor aportación a los ciudadanos de su renta, especialmente a los más favorecidos. Estos parámetros se concretan en:

■ Finalizar la separación de las fuentes de financiación en un período máximo de doce años permitiendo analizar claramente la situación de cada uno de los segmentos del sistema (contributivo y no contributivo).

■ Establecer un reglamento normativo al Fondo de Reserva y dotarle de recursos financieros equivalentes a una mensualidad de las pensiones contributivas, después de periodificar el gasto anual en doce pagos (un mínimo de 800.000 millones, como destino preferente de los excedentes del sistema). Aunque aparentemente pueda parecer mejor un Fondo de Reserva con más dinero, esta opción llevaría hacia el punto no deseado de considerar este fondo como única garantía del mismo ante cualquier tipo de circunstancias adversas. Este hecho implicaría considerar este segmento de la Seguridad Social como exclusivamente contributivo, un diseño no compartido, al considerar el Fondo de Reserva como un mecanismo para afrontar desfases de tesorería en momentos menos benignos del ciclo económico. Desde este planteamiento, no se le considera como la principal y menos la única garantía del sistema. Si bien las cuotas sociales deben ser los cimientos de la financiación del segmento contributivo, el Pacto de Toledo y la LGSS establecen que las prestaciones contributivas se financiarán básicamente con las cuotas sociales.

■ Recomponer la estructura del sistema tributario garantizando la suficiencia del mismo y mejorando su equidad:

● Incluir en la base de cotización a la Seguridad Social todos los conceptos retributivos, incluidas los percibidos en especie correspondientes a los aseguramientos médicos privados, comidas o acciones de la compañía.

● Avanzar en un concepto de jubilación flexible recogiendo la posibilidad de acceder de forma voluntaria a la jubilación antes y después de los sesenta y cinco años bajo determinados criterios.

■ El actual derecho a la jubilación anticipada finalizaba en pocos años al estar limitado a las personas con cotizaciones anteriores a 1967. La fórmula empleada no incentiva la contributividad y es injusta en el cálculo de la prestación al no discriminar de acuerdo a la dimensión de la carrera profesional (quince a cuarenta años). Por otra parte, a diferencia de lo expuesto en algunos trabajos, los actuales coeficientes reductores implican un menor coste para la Seguridad Social respecto a la situación alternativa de jubilación a los sesenta y cinco años. De no haber permitido crear un nuevo derecho a la jubilación antes de los 65 años, numerosos trabajadores despedidos en los últimos años de su vida laboral, y, por lo menos, actualmente imposibilitados para encontrar un nuevo empleo, estaban abocados de forma irremediable a la pensión mínima, aun cuando dispusieran de largas carreras de cotización con aportaciones importantes al sistema durante la misma. La extensión en cinco años adicionales del tiempo en situación de desempleo cotizando por bases mínimas implica un tratamiento injusto para las personas en esa situación (anexo).

■ El aumento de la esperanza de vida de los ciudadanos y la más tardía incorporación al mercado laboral provocada por un tiempo más dilatado de preparación antes de abordar la carrera profesional hace necesario contemplar la posibilidad de retrasar de forma voluntaria la edad de jubilación.

Ante esta situación, se deben aplicar tres tipos de medidas:

1. Políticas especificas de formación e integración

en el mercado de trabajo de las personas con más de 55 años.

2. Acceso al derecho a la jubilación en el período comprendido entre 61 y 64 años para aquellos trabajadores con un número de años cotizados elevado, treinta años, aplicando un coeficiente reductor variable de acuerdo a sus años cotizados (del 6% al 8%). El coeficiente no supera el punto de equilibrio en el que la Seguridad Social no incurra en pérdidas respecto a la situación alternativa de jubilación a los sesenta y cinco años del trabajador. El pago a realizar implica una periodificación en un número superior de años de la cuantía a percibir por el método general.

3. Respetando el derecho del trabajador a la jubilación a los 65 años, introducir algunas medidas de incentivo a la permanencia de manera voluntaria en el puesto de trabajo. Siempre cuidando de no generar situaciones de competencia desleal frente a terceros, sobre todo si se mantiene la elevada tasa de desempleo y el amplio diferencial con la Unión Europea en tasa de actividad.

● Mejora de las prestaciones más bajas, priorizando las cargas familiares de los beneficiarios, sin desincentivar la contributividad. Debe ser prioritario mejorar las cuantías de las pensiones de viudedad, así como elevar progresivamente los complementos a mínimos. En línea con la estructura familiar actual es necesario ampliar el período de percepción de la prestación por orfandad.

En la actualidad el 87,3% de las pensiones de viudedad son inferiores a 75.000 pesetas al mes. El aumento de la base reguladora del 45 al 52% contemplado en el Acuerdo implica una elevación cierta de la cuantía de la prestación para más de 1,2 millones de personas. Las pensiones de viudedad con cargas familiares aumentarán su base reguladora desde el 45% al 70% (+55,5%). Para el resto de las pensiones de viudedad, en algunos casos la subida se verá absorbida por el complemento a mínimos, pero estas personas aumentaron el año anterior la cuantía de su prestación de forma significativa.

Todos los complementos a mínimos de las pensiones se incrementaron significativamente en 1999 (entre +6,4 y +17,2% según pensión). Un incremento también extensible a las pensiones no contributivas. En conjunto 2,7 millones de personas vieron incrementada su prestación en una cuantía significativa.

La decisión de aumentar la base reguladora con carácter general en un +15,5% (siete puntos de la BR) tiene una repercusión estratégica para el futuro al incidir positivamente sobre todas las nuevas pensiones de viudedad.

Tabla coeficientes reductores

	edad de jubilación							
años	61		62		63		64	
cotizados	***actual***	***nuevo***	***actual***	***nuevo***	***actual***	***nuevo***	***actual***	***nuevo***
30	32,0%	32,0%	24,0%	24,0%	16,0%	16,0%	8,0%	8,0%
31-34	32,0%	30,0%	24,0%	22,5%	16,0%	15,0%	8,0%	7,5%
35-37	32,0%	28,0%	24,0%	21,0%	16,0%	14,0%	8,0%	7,0%
38-39	32,0%	26,0%	24,0%	19,5%	16,0%	13,0%	8,0%	6,5%
40	28,0%	24,0%	21,0%	18,0%	14,0%	12,0%	7,0%	6,0%

Porcentaje definitivo de la Base Reguladora

	edad de jubilación							
años	61		62		63		64	
cotizados	***actual***	***nuevo***	***actual***	***nuevo***	***actual***	***nuevo***	***actual***	***nuevo***
30	61,20	61,20	68,40	68,40	75,60	75,60	82,80	82,80
31	62,56	64,40	69,92	71,30	77,28	78,20	84,64	85,10
32	63,92	65,80	71,44	72,85	78,96	79,90	86,48	86,95
33	65,28	67,20	72,96	74,40	80,64	81,60	88,32	88,80
34	66,64	68,60	74,48	75,95	82,32	83,30	90,16	90,65
35	68,00	72,00	76,00	79,00	84,00	86,00	92,00	93,00
36	68,00	72,00	76,00	79,00	84,00	86,00	92,00	93,00
37	68,00	72,00	76,00	79,00	84,00	86,00	92,00	93,00
38	68,00	74,00	76,00	80,50	84,00	87,00	92,00	93,50
39	68,00	74,00	76,00	80,50	84,00	87,00	92,00	93,50
40	72,00	76,00	79,00	82,00	86,00	88,00	93,00	94,00

En paralelo, el Acuerdo recoge aumentar las cuantías percibidas en concepto de complementos a mínimos por varios grupos representativos:

➤ *Personas entre 60 y 65 años en sus distintas variantes (con cónyuge a cargo, sin cónyuge a cargo y viudedad) igualarán su prestación a las de más de 65 años. Casi doscientas mil personas verán aumentada su pensión en una cuantía alta (más 7.000 pesetas al mes).*

LA OPCIÓN A RECHAZAR ES LA DE UNA SOCIEDAD QUE DESPUÉS DE IDENTIFICAR UNOS PROBLEMAS (POSIBILIDAD DE UN INSUFICIENTE CRECIMIENTO DEBIDO A LA FALTA DE MANO DE OBRA) SE MANTIENE PARALIZADA SIN ADOPTAR MEDIDAS SOBRE LAS CAUSAS PRINCIPALES, LIMITÁNDOSE A COMBATIR LOS EFECTOS PERIFÉRICOS (CONSTITUIR UN SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES)

➤ *Personas perceptoras del SOVI. Casi trescientas cincuenta mil personas mejorarán su prestación en más de diez mil pesetas mensuales.*

● Avanzar en la convergencia de regímenes para conjugar mayores y más justas aportaciones con mejores prestaciones.

El sistema actual público y de reparto es una opción asumida y valorada positivamente por la inmensa mayoría de la población, aunque no es compartida por todos, especialmente por aquellos que, en defensa legítima de sus intereses, pretenden introducir modificaciones, más o menos estructurales, con objeto de conseguir determinados beneficios.

El contenido del presente documento intenta demostrar la posibilidad de hacer viable el actual sistema de pensiones público y de reparto durante los próximos cincuenta años. No obstante, la consolidación de un modelo de estas características debe estar complementado por un sistema privado de capitalización de carácter voluntario al que accedan de forma individual y colectiva (planes de empleo) quienes lo consideren oportuno, pero no por miedo a la quiebra del sistema público y de reparto.

Desde el punto de vista sindical, el mecanismo más adecuado para hacerlo es desarrollar sistemas complementarios de empleo de amplia cobertura creados a partir de las dotaciones fijadas en negociación colectiva de un salario de carácter diferido. El carácter complementario de los mismos no debería ser obstáculo para no intentar una amplia difusión; sin embargo, hay serias dificultades para llevar a cabo esta idea. La experiencia limita los planes de pensiones a las empresas de gran dimensión, como consecuencia de la modernización de acuerdos ya existentes en el pasado. Los avances son mínimos especialmente en las pequeñas y medianas empresas. La postura empresarial supone un fuerte impedimento al no reconocer un elemento esencial, tal y como se reconoce en Contabilidad Nacional: las aportaciones forman parte del salario de los trabajadores y, en coherencia, los propietarios de las mismas deben jugar un papel preeminente en su control.

En paralelo a las prestaciones económicas por jubilación, hay que afrontar necesidades diferentes que no siempre se cubren con pensiones más altas. El fenómeno del envejecimiento, sobre todo la llamada cuarta edad, genera necesidades distintas cuya cobertura puede provenir de servicios de dependencia y sociosanitarios de carácter público o mixto. La suma de prestaciones debe constituir la base del Estado del Bienestar para estas personas. ●

ANÁLISIS

CONSIDERACIONES SOBRE LOS CAMBIOS QUE SE HAN PRODUCIDO EN LA SEGURIDAD SOCIAL

Juan JIMÉNEZ AGUILAR
Secretario General de la CEOE

A MODO DE INTRODUCCIÓN SE EXPONEN ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LOS CAMBIOS QUE EN NUESTRO SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL, ORIGINARIAMENTE DE BASE PROFESIONAL, SE HAN PRODUCIDO COMO CONSECUENCIA DEL MODELO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 41 DE NUESTRA CONSTITUCIÓN. EN FUNCIÓN DEL MISMO SE HAN UNIVERSALIZADO ALGUNAS PRESTACIONES (ASISTENCIA SANITARIA, SERVICIOS SOCIALES, PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS) BAJO CRITERIOS ASISTENCIALES Y PRINCIPIOS DE SOLIDARIDAD Y REDISTRIBUCIÓN DE RENTAS.

Este artículo asume también la posición de la CEPYME, organización empresarial firmante del Acuerdo.

Nuestro **modelo constitucional** de Seguridad Social ha avanzado en los últimos años en su configuración subjetiva y en el de la extensión de las prestaciones, pero aún no se ha cerrado su configuración financiera, en función de la naturaleza contributiva o asistencial de la protección.

Lo anterior significa que, aunque se han introducido algunos cambios en la estructura de financiación, ésta continúa **mayoritariamente sostenida por las cotizaciones sociales.**

La Seguridad Social ha realizado un esfuerzo importante en la década de los noventa, incluso por encima de nuestras posibilidades económicas (en situaciones de recesión), para atender las situaciones generadas por la ausencia de salud o de empleo, o por razón de vejez.

En ese esfuerzo hemos participado de forma significativa las empresas y los trabajadores a través de la financiación mayoritaria del gasto de Seguridad Social mediante cotizaciones, que representan el 65,5% del total de los recursos.

Un hito definitivo a la hora de consolidar nuestro modelo ha sido el **Pacto de Toledo.**

Realizadas estas consideraciones iniciales, y antes de exponer nuestra posición sobre el Acuerdo suscrito el 9 de abril de 2001, se exponen unas breves consideraciones sobre la materialización de las Recomendaciones del Pacto de Toledo en el Presupuesto del Sistema para el año 2001:

1.ª) A pesar de la Recomendación Primera del Pacto de Toledo, incorporada como mandato legal a la Ley 24/1997 de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, que establecía la consolidación de la separación de fuentes **"antes del ejercicio económico del año 2000"**, tal plazo no se ha cumplido, ni tampoco se cumplirá en el año 2001.

En ambos ejercicios la prestación de complementos de mínimos, de naturaleza no contributiva, **se financia en un 98,6% con las cotizaciones sociales**, por un volumen superior a 650.000 millones de pesetas, incrementando la aportación de las mismas al gasto de esta prestación en relación al año 2000, en 2.928 millones de pesetas más.

En resumen, no se ha consolidado la separación de fuentes de financiación, habiéndose retrocedido por cuanto que ha aumentado la participación de las cotizaciones en la financiación de este gasto no contributivo.

2.ª) Las cotizaciones sociales (fundamentalmente las del Régimen General) han seguido soportando mayoritariamente el peso de la financiación del gasto del Sistema de Seguridad Social incrementándose en tres décimas su participación en el mismo (**65,48**% frente al **65,08**%).

> NO SE HA CONSOLIDADO LA SEPARACIÓN DE FUENTES DE FINANCIACIÓN, HABIÉNDOSE RETROCEDIDO POR CUANTO QUE HA AUMENTADO LA PARTICIPACIÓN DE LAS COTIZACIONES EN LA FINANCIACIÓN DE ESTE GASTO NO CONTRIBUTIVO.

En paralelo ha disminuido en un punto la participación de las transferencias del Estado (32,5% frente al 33,5%), pese al aumento del gasto no contributivo.

3.ª) Por primera vez en muchos años el Presupuesto contempla una cuenta financiera con **excedentes presupuestarios en cotizaciones sociales.**

Tal dato es fiel reflejo de lo ocurrido en nuestro país en los últimos 3 años, en los que hemos asistido a **cambios importantes en nuestro mercado de trabajo, que han repercutido inmediatamente en cifras récord de afiliados y en la recaudación de ingresos.**

Las Organizaciones Empresariales consideramos que **el empleo constituye el principal elemento que garantiza la sostenibilidad y viabilidad futura** de nuestro Sistema de Seguridad Social.

Para la CEOE ha constituido siempre un asunto de especial importancia el desarrollo del Sistema de Seguridad Social y el aseguramiento de su viabilidad futura, de forma que responda tanto a las necesidades de protección social como al desarrollo de la economía productiva en España.

Para subrayar esta importancia basta recordar que en nuestro país los empresarios cotizarán este año a la Seguridad Social por contingencias generales una cuantía de **8,6 billones de pesetas,** lo que representa el **83,4**% de lo que se recauda por cotizaciones, correspondiendo el **16,6**% restante a los trabajadores.

Ésta es una distribución inusual en el resto de Europa, en la que el esfuerzo exigido a empresarios y trabajadores se reparte con mayor equidad.

Las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social suponen por sí solas un esfuerzo económico superior a todo lo que recauda el Estado en figuras impositivas tan importantes como el IRPF o el IVA.

Cuando en julio del año 2000 el Gobierno planteó la constitución de una Mesa de Diálogo Social para la revisión del Pacto de Toledo, las Organizaciones Empresariales incorporamos a la misma nuestros planteamientos, a través de sucesivos documentos, que junto con las propuestas del Gobierno y de las Organizaciones Sindicales UGT y CC.OO. fueron objeto de análisis y debate a lo largo de varios meses.

LAS COTIZACIONES EMPRESARIALES A LA SEGURIDAD SOCIAL SUPONEN POR SÍ SOLAS UN ESFUERZO ECONÓMICO SUPERIOR A TODO LO QUE RECAUDA EL ESTADO EN FIGURAS IMPOSITIVAS TAN IMPORTANTES COMO EL IRPF O EL IVA.

Tanto la CEOE como la CEPYME han puesto todo su interés y esfuerzo en la negociación que a lo largo de más de 9 meses se ha desarrollado en esta Mesa y cuyo principal resultado ha sido el **Acuerdo para la mejora y el desarrollo de la protección social.**

En este sentido, el texto alcanzado recoge una parte de las propuestas y sugerencias formuladas por la representación empresarial:

- Culmina la **separación de fuentes de financiación**, despejando inseguridades en cuanto a la naturaleza no contributiva de los complementos de mínimos.

- Ordena la aplicación de **excedentes** de forma equilibrada al triple objetivo marcado por el Pacto de Toledo: la dotación del Fondo de Reserva, la mejora de prestaciones y la reducción de cotizaciones sociales.

- Avanza en el reforzamiento del **principio de contributividad** para lograr una mayor proporcionalidad entre el esfuerzo realizado en cotizaciones del Sistema y las prestaciones recibidas del mismo.

- Introduce **criterios de flexibilidad y gradualidad en el acceso a la pensión de jubilación, incentivando la prolongación de la vida laboral más allá de los 65 años** y contemplando mecanismos excepcionales de acceso a la jubilación anticipada para aquellos trabajadores mayores de 61 años que, pese a las políticas activas de mantenimiento y reintegración en el mercado laboral, persisten en la situación de desempleo.

- Incorpora medidas específicas para la **lucha contra el fraude** en prestaciones como la incapacidad temporal en la línea de continuar y mejorar las establecidas anteriormente.

- Establece incentivos vía **reducción de cotizaciones sociales empresariales para favorecer el empleo de algunos colectivos** como el de las mujeres en situación de baja por maternidad.

- Por último, aunque no menos importante, prevé la **reducción de las cotizaciones empresariales** para favorecer el mantenimiento en el empleo de los trabajadores con edades comprendidas entre los 55 y los 65 años de edad, de forma progresiva y proporcional a la edad de los mismos.

Por todo lo anterior, y en cuanto constituye un avance en la consolidación del Sistema, hemos suscrito el Acuerdo, en cuya génesis y desarrollo hemos participado, resumiéndoles a continuación nuestras propuestas siguiendo los apartados del mismo.

1. Separación de fuentes de financiación

Las Organizaciones Empresariales hemos venido insistiendo reiteradamente en la necesidad de **consolidar** el proceso de separación de fuentes de financiación del Sistema de Seguridad Social, en función del carácter contributivo o asistencial de las prestaciones por considerar tal separación una de las reformas estructurales más significativas para consolidar el Sistema de Seguridad Social y garantizar su viabilidad financiera.

En el Acuerdo se incorpora como primera propuesta la culminación del citado proceso, a través de la financiación de la prestación no contributiva de complementos de mínimos vía aportaciones anuales sucesivas del Estado al Presupuesto del Sistema de Seguridad Social, hasta la financiación total de los citados complementos de mínimos, en un plazo no superior a doce años.

Hubiera sido preferible realizar este proceso en un plazo temporal más corto, pero éramos conscientes de que habían de atenderse otros objetivos, especialmente en materia de déficit público, que contribuyeran al consenso en el plazo máximo finalmente acordado.

2. Aplicación de excedentes

Los excedentes generados en cotizaciones sociales, sean éstos como consecuencia de la separación de fuentes de financiación, o como consecuencia de las sucesivas liquidaciones presupuestarias, deberían aplicarse, a nuestro juicio, a la **dotación del Fondo de Reserva, a la mejora de prestaciones y a la reducción de cotizaciones sociales empresariales, en el marco de lo previsto en el Pacto de Toledo.**

Este principio ha sido incorporado al Acuerdo, priorizando la aplicación de excedentes a la dotación del Fondo de Reserva, hasta la cuantía idónea acordada.

A la vez que se dota dicho Fondo, se destinarán los excedentes de forma **equilibrada** a la mejora de prestaciones y a la reducción de cotizaciones.

3. Contributividad y equidad del Sistema

Se incluye en el Acuerdo el compromiso de las partes firmantes de profundizar en los criterios de contributividad, de manera que se logre una mayor proporcionalidad entre el esfuerzo de cotización y el nivel de prestación alcanzado.

Estas medidas las hemos considerado positivas y necesarias desde una perspectiva de equidad en las prestaciones y la estabilidad financiera del Sistema, a medio y largo plazo.

La intensidad en la protección del nivel contributivo deberá ajustarse al esfuerzo de cotización realizado por cada uno.

4. Jubilación flexible

En reiteradas ocasiones hemos puesto de manifiesto la necesidad de introducir criterios de flexibilidad y gradualidad en la jubilación, considerando la incidencia sobre el Sistema de Seguridad Social tanto de factores demográficos como de participación en el mercado laboral de los trabajadores mayores.

El Acuerdo incorpora criterios dirigidos a incentivar la permanencia en la vida laboral más allá de la edad ordinaria de jubilación, contemplando medidas que compatibilicen parcialmente la pensión y el trabajo, así como la realización de estudios sobre medidas que mejoren la pensión en relación con los años prolongados de vida laboral.

Asimismo, se incorporan criterios que posibiliten el acceso a la jubilación anticipada de trabajadores mayores, con largas carreras de cotización y dificultades para reincorporarse a la vida laboral, estableciendo coeficientes reductores sobre la cuantía de la pensión ponderados en función del número de años cotizados.

5. Lucha contra el fraude

De todos es conocido nuestro interés en el seguimiento y control de la gestión de las prestaciones del Sistema de Seguridad Social, en particular de la prestación de incapacidad temporal.

LOS EXCEDENTES GENERADOS EN COTIZACIONES SOCIALES, SEAN ÉSTOS COMO CONSECUENCIA DE LA SEPARACIÓN DE FUENTES DE FINANCIACIÓN, O COMO CONSECUENCIA DE LAS SUCESIVAS LIQUIDACIONES PRESUPUESTARIAS, DEBERÍAN APLICARSE, A NUESTRO JUICIO, A LA DOTACIÓN DEL FONDO DE RESERVA, A LA MEJORA DE PRESTACIONES Y A LA REDUCCIÓN DE COTIZACIONES SOCIALES EMPRESARIALES, EN EL MARCO DE LO PREVISTO EN EL PACTO DE TOLEDO

Esta insistencia ha venido motivada por las sucesivas y significativas desviaciones en el gasto producidas durante varios ejercicios, y también por las negativas consecuencias que el absentismo supone para las empresas, en términos de coste, menor productividad, etc.

Frente a estas realidades, desde el año 1992 hasta el año 1995, la única medida adoptada fue la de traspasar la obligación del pago parcial de la prestación pública a las empresas (RDL 5/1992), lo que evidentemente se tradujo en una reducción del gasto público.

Posteriormente, se fueron introduciendo algunas medidas de lucha contra el fraude en esta prestación, que han incidido en la duración media de los procesos, pero no en la reducción del número de los mismos, ni tampoco de forma significativa en el gasto de la prestación.

En el Acuerdo se incorporan medidas adicionales específicas de lucha contra el fraude en esta prestación, así como medidas de mayor coordinación con los Servicios Sanitarios Públicos y las Entidades Gestoras de la prestación económica.

6. Reducciones y bonificaciones en la cotización

Entre las Recomendaciones no desarrolladas del Pacto de Toledo se encuentra la referida a la reducción de cotizaciones a la Seguridad Social.

En los últimos años se han puesto en marcha medidas de bonificación selectiva de cotizaciones empresariales, en particular desde la firma del AIE (Acuerdo de Estabilidad en el Empleo), dirigidas a fomentar el empleo de determinados colectivos.

Sin embargo, tal política de bonificaciones merece algunas consideraciones negativas por sus efectos segmentadores del mercado laboral, así como por no alcanzar a la totalidad del tejido empresarial, ya que existen muchas empresas que a lo largo de muchos años vienen manteniendo plantillas estables, con largas carreras de cotización, sin que se valore tal realidad.

> LA FINANCIACIÓN VÍA EXCEDENTES EN COTIZACIONES SOCIALES AL DESEMPLEO DE ESTAS BONIFICACIONES NO ES ACORDE CON LA RECOMENDACIÓN PRIMERA DEL PACTO DE TOLEDO, QUE SEÑALA A LOS IMPUESTOS COMO FINANCIADORES DE ESTOS INCENTIVOS PARA FOMENTO DE EMPLEO.

Adicionalmente, la financiación vía excedentes en cotizaciones sociales al desempleo de estas bonificaciones no es acorde con la Recomendación Primera del Pacto de Toledo, que señala a los impuestos como financiadores de estos incentivos para fomento de empleo.

Es por ello que venimos reiterando planteamientos ya manifestados sobre la aplicación de los excedentes en cotizaciones sociales a la reducción generalizada de cotizaciones empresariales, por los efectos dinamizadores del empleo que comportan tales reducciones.

Sin renunciar a estos planteamientos, hemos considerado oportuno en este momento aplicar la reducción en cotizaciones empresariales al mantenimiento del empleo de los trabajadores de más edad.

Y ello porque la caída de la tasa de actividad se concentra entre los trabajadores con edades comprendidas entre 55 y 64 años de edad. Tal circunstancia, atribuible a diversas razones (situación del mercado de trabajo, difíciles reciclajes a nuevas tecnologías, problemas de merma de salud vinculados a la edad, procesos de adaptación de las empresas a las necesidades del mercado, procesos de expansión, concentración, fusión y descentralización productiva, etc.), permite constatar los problemas de empleabilidad para los trabajadores mayores que permanecen en el paro de larga duración en torno a esas edades.

Para fomentar el mantenimiento en el empleo de este colectivo es necesaria la aplicación de diversas políticas y medidas, como revisar la oferta formativa, implementar políticas activas, mejorar los servicios de empleo, etc., así como medidas de reducción de cuotas empresariales dirigidas al objetivo de mantener en la vida laboral a tales trabajadores.

A nuestro juicio, **si se establecen los incentivos con antelación a la edad ordinaria de jubilación, graduándolos y ponderándolos en relación directamente proporcional a la edad del trabajador, se estará favoreciendo su permanencia en la empresa más allá de los 65 años.**

El Acuerdo contempla un apartado de reducciones y bonificaciones en la cotización, en el que se acogen estas consideraciones introduciendo una reducción o bonificación gradual de la aportación empresarial por contingencias comunes para los trabajadores con 55 o más años de edad y con una antigüedad de 5 o más años.

7. Previsión Social Complementaria

La Previsión Social Complementaria continúa siendo la asignatura pendiente del modelo constitucional de Seguridad Social.

Por ello, venimos poniendo de manifiesto la necesidad de proceder a reformas legales, en particular en el modelo de Planes de Empleo, con el fin de incentivar esta figura.

El Acuerdo contempla el compromiso de las partes para estudiar la situación de la Previsión Social Complementaria.

Añadiré inmediatamente que el Acuerdo **no supone una reforma en profundidad del modelo**, sino un paso más en la dirección correcta, consolidando reformas iniciadas y avanzando en otras medidas.

Nuestro sistema de Seguridad Social, al igual que los del resto de los países de la Unión Europea, tiene a medio plazo su viabilidad dependiendo de tres factores:

- La globalización y la competencia entre los países por cuanto que comporta mayores exigencias de competitividad, que no pueden compensarse a través de políticas económicas nacionales. Es evidente que el coste de la Seguridad Social influye de forma determinante en el coste del trabajo para las empresas y lógicamente en su competitividad.

- Las tasas de desempleo que en nuestro país, pese a la significativa reducción de la misma en los últimos 3 años, se mantienen por encima de las promediadas de la UE, comportan asimismo unos costes que inciden igualmente sobre el factor trabajo. Adicionalmente, incrementan la tasa de dependencia económica de la población inactiva sobre la población activa.

● El proceso de envejecimiento de la población y las bajas tasas de fertilidad.

La evolución demográfica viene mostrando un proceso de envejecimiento de la población europea en general, y con previsiones de incremento del mismo a corto y medio plazo.

Estas previsiones adquieren mayor relieve para nuestro país, en donde se estima que a partir del año 2010 los incrementos de la población mayor de 65 años serán muy significativos.

Si a ello se une el dato de nuestra baja tasa de natalidad, las previsiones demográficas y el envejecimiento de la población adquieren otra trascendencia desde el punto de vista de la dependencia económica antes citada, por cuanto es previsible un significativo incremento de los gastos de jubilación, asistencia sanitaria y servicios sociales originados por la población mayor.

Nuestro Sistema de Seguridad Social se enfrenta, pues, a importantes desafíos como consecuencia de previsibles incrementos en los gastos.

Frente a estos desafíos es conveniente establecer un conjunto de políticas que incidan a favor del crecimiento económico y del empleo para disminuir la presión sobre los sistemas de Seguridad Social.

La modernización y la reforma de los sistemas de Seguridad Social es un proceso complejo, que requiere sin duda un amplio consenso político y social, por cuanto la viabilidad de los sistemas de pensiones requiere la confianza social en los mismos.

A nuestro juicio, las reformas a abordar no implican cambios radicales en nuestro modelo de Seguridad Social, ya que la línea iniciada por el Pacto de Toledo es una línea correcta en la que hay que trabajar de forma decidida.

El Acuerdo contiene principios, a nuestro juicio fundamentales, para el mantenimiento del Sistema de Seguridad Social que deberán ser desarrollados, traduciéndose en las correspondientes medidas de aplicación, a lo largo del tiempo de vigencia contemplado en el mismo, hasta el año 2004.

El trabajo pendiente, por tanto, es considerable, como lo es la responsabilidad asumida por las Organizaciones Empresariales con su firma. Baste sólo como ejemplo de la tarea a desarrollar nuestro compromiso en materia de Previsión Social Complementaria, o en materia de reforzamiento de los principios de contributividad y proporcionalidad en el nivel contributivo.

LA MODERNIZACIÓN Y LA REFORMA DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL ES UN PROCESO COMPLEJO, QUE REQUIERE SIN DUDA UN AMPLIO CONSENSO POLÍTICO Y SOCIAL, POR CUANTO QUE LA VIABILIDAD DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES REQUIERE LA CONFIANZA SOCIAL EN LOS MISMOS. A NUESTRO JUICIO, LAS REFORMAS A ABORDAR NO IMPLICAN CAMBIOS RADICALES EN NUESTRO MODELO DE SEGURIDAD SOCIAL, YA QUE LA LÍNEA INICIADA POR EL PACTO DE TOLEDO ES UNA LÍNEA CORRECTA EN LA QUE HAY QUE TRABAJAR DE FORMA DECIDIDA.

Quedan aún otro reto pendiente de análisis y debate, a nuestro juicio también importante en nuestro modelo de protección social, como es la materia referida a la protección por desempleo, que habrá de ser abordada en el marco del diálogo social.

Estamos, por tanto, ante un proceso vivo, de permanente adaptación, de aspectos importantes del Sistema de Seguridad Social, a las nuevas formas de organización del trabajo, a la incorporación de nuevos colectivos (mujeres, inmigrantes, etc.), a la introducción de nuevas tecnologías, en definitiva, a la adaptación a mercados globales cada vez más integrados, que comportan mayores retos de competitividad para las empresas.

En este marco las políticas globales que se adopten deben tener como objetivo **el crecimiento del empleo** por cuanto éste constituye el principal elemento que garantiza la sostenibilidad y viabilidad futura de nuestro sistema de Seguridad Social, y va indisolublemente asociado a un modelo de protección social fuerte. ●

DEBATE

UN MAL ACUERDO: POR QUÉ NO HA FIRMADO UGT

Cándido MÉNDEZ
Secretario General de UGT

1. Los antecedentes: el Pacto de Toledo

Parece obligado comenzar señalando que la Unión General de Trabajadores apoyó el Pacto de Toledo entre las fuerzas políticas, en 1995, por la confianza que transmitía a la sociedad española acerca de la viabilidad del actual sistema frente a una campaña hostil en contra del sistema público de reparto y a favor del negocio privado. Destacaban en ese sentido algunos compromisos: mayor participación del Estado en la financiación de la Seguridad Social, revalorización automática de las pensiones de acuerdo con la evolución de los precios, establecimiento de un único tope máximo de cotización, homogeneización de la acción protectora de todos los regímenes, etc.

En sentido contrario, se ha señalado que uno de los principales defectos del Pacto de Toledo, aparte de la calculada inconcreción de algunas de sus recomendaciones, es la limitación conceptual de la protección social exclusivamente a las pensiones del nivel contributivo[1] (y ni siquiera a todas ellas, ya que las pensiones de Clases Pasivas del Estado no se han considerado), como si el resto de las prestaciones no fuesen Seguridad Social o no estuviesen necesitadas de mejoras.

Las negociaciones para la aplicación del pacto fueron, como todas, un compromiso con concesiones recíprocas. Éramos conscientes de que para lograr un Acuerdo cuyo principal compromiso era el incremento de la financiación pública, había que renunciar al planteamiento, en aquel ámbito negociador, de otras prioridades sindicales, señaladamente la protección por desempleo.

En todo caso, como declaramos oportunamente, algunas de las recomendaciones cardinales del Pacto de Toledo no eran satisfactorias. La primera de ellas, que las pensiones del nivel contributivo se financien básicamente con cotizaciones sociales, salvo los complementos de mínimos que lo son con aportaciones públicas. Esta idea no es acertada cuando a la vez se defiende –tanto por el gobierno como por sectores financieros– el fomento de los fondos privados de pensiones por medio de bonificaciones fiscales, es decir, con dinero público. En Alemania el Estado aporta en torno al 27% del gasto en pensiones, en Austria el 25%, en España no llega al

(1) Ésta fue, como ejemplo, la opinión expresada por el profesor González Ortega en su comparecencia ante el Congreso de los Diputados.

5%[2]. Creemos también que el amplio conjunto de reducciones y bonificaciones en las cuotas que, directa o indirectamente, soportan la Seguridad Social y el INEM deben ser financiadas con partidas finalistas a cargo de la fiscalidad general. El mismo criterio habría de aplicarse a determinados sectores productivos (señaladamente el agrario) que se benefician de unas cotizaciones patronales prácticamente simbólicas, soportando el Régimen General todo el esfuerzo de solidaridad[3], de la que alguna parte debiera corresponderle también al Estado.

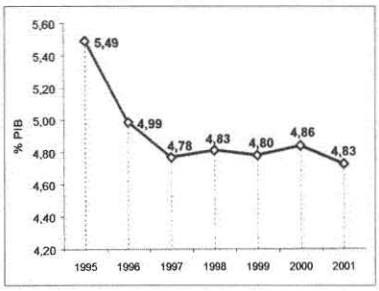
La segunda, la recomendación del reforzamiento de la "contributividad", o de una mayor proporcionalidad entre lo cotizado y la pensión a percibir. Independientemente de lo que se opine sobre este principio, no se percibe una preocupación equivalente por definir en qué supuestos, y con qué intensidad, ha de reforzarse la solidaridad social, principio rector de todo sistema de reparto. La idea de contributividad está ligada a la de reducción de prestaciones pero no a otros supuestos donde también podría aplicarse, pero que supondrían un incremento del gasto. En realidad, el gobierno la defiende porque conduce a la reducción de la pensión media: si el aumento del número de años para el cálculo de la base reguladora condujera a un aumento de la pensión, este concepto desaparecería de las propuestas de reforma de la Seguridad Social.

Además, ese principio quiebra cuando: 1.º) se exigen amplios períodos mínimos de cotización y de carencia; 2.º) se penaliza tanto la jubilación anticipada que, a igual base reguladora, da la misma pensión a un trabajador con 30 años cotizados que anticipa su jubilación a los 61 años, que a otro que se jubila a la edad de 65 con sólo 19 cotizados; 3.º) se sigue manteniendo un tope de cotización en el sistema público, no excesivamente alto, a la vez que se amplían y favorecen los límites de aportaciones a los fondos privados con un alto coste fiscal. Estas tres cuestiones, entre otras, son evidentemente complejas y las soluciones no son fáciles si se elude, como debe ser, la demagogia. Pero es inevitable tenerlas en cuenta.

Cuadro n.º 1. EVOLUCIÓN DE LAS APORTACIONES PÚBLICAS. En millones de pesetas

	Aportación del Estado a la Seguridad Social	Aportación del Estado al INEM	Total	
			En millones pesetas	% sobre el PIB
1995	3.197.840	801.705	**3.999.545**	**5,49**
1996	3.452.821	399.051	**3.851.872**	**4,99**
1997	3.645.594	274.381	**3.919.975**	**4,77**
1998	4.016.353	209.969	**4.226.322**	**4,83**
1999	4.348.537	148.433	**4.496.970**	**4,80**
2000	4.857.662	42.761	**4.900.423**	**4,86**
2001	5.114.304	0	**5.114.304**	**4,83**

Gráfico n.º 1.
APORTACIÓN DEL ESTADO A LA FINANCIACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL MÁS EL INEM EN % DEL PIB



Para la negociación de un nuevo acuerdo debíamos comenzar por un análisis tanto sobre el grado de cumplimiento del acuerdo de pensiones de octubre 1996, como de la instrumentación de algunos principios como los que acabamos de señalar.

Hay un incumplimiento claro. Lo decisivo en el Pacto de Toledo era, y sigue siendo, que las aportaciones del Estado a la financiación de la Seguridad Social deberían aumentar en un plazo breve y, además, considerablemente. Sin embargo, como queda de manifiesto en el cuadro n.º 1 y el gráfico n.º 1, desde esa fecha las aportaciones públicas para financiar el sistema en su conjunto (Seguridad Social + INEM) han disminuido su peso en 0,6 puntos del PIB porque el Gobierno ha actuado en sentido contrario a lo acordado para la Seguridad Social en la financiación del INEM. En 2001 (y el mismo criterio se anuncia para el

(2) Datos referidos a 2001. Incluidos complementos de mínimos, subsidios LISMI y pensiones FAS, pensiones no contributivas y ayudas jubilación anticipada por reconversión.

(3) En 2002, la diferencia entre ingresos y gastos del Régimen Especial Agrario se estima en 1 billón 200 mil millones de pesetas

2002) el Estado no realiza aportación alguna a esa entidad gestora, financiándose con cotizaciones sociales no sólo prestaciones por desempleo de evidente carácter asistencial sino también la totalidad de las políticas activas, entre las que se incluyen las bonificaciones en las cotizaciones empresariales. Lo que el Estado ha dado con una mano a la Seguridad Social, lo ha quitado con la otra al INEM.

Como se demuestra, al poco tiempo de firmar un acuerdo con los sindicatos el Gobierno comenzó a incumplir la Recomendación Primera del Pacto de Toledo que abogaba por la financiación pública de las bonificaciones en las cotizaciones. Para justificar la apropiación de los excedentes de cuotas por desempleo[4], que financian las bonificaciones a la contratación y otras políticas activas, fue reformado, en 1999, el artículo 206 de la Ley General de la Seguridad Social en el sentido de incluir dentro de la acción protectora de la protección por desempleo aquellas otras medidas que tengan por objeto el fomento del empleo estable, es decir, tales bonificaciones.

No se debe pasar por alto que al mismo tiempo que ocurre esto el Gobierno realiza una reforma del IRPF por la que renuncia a recaudar del orden de 800.000 millones de pesetas anuales.

Gráfico n.º 2
GASTO EN ESPAÑA EN PROTECCIÓN SOCIAL SEGÚN METODOLOGÍA EUROPEA SEEPROS. En % del PIB (Sec-95)



Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Avance Anuario Estadísticas Laborales y Asuntos Sociales. 2000

Por lo que se refiere al gasto, el Acuerdo de Pensiones de 1996 se abría con el compromiso de que "el desarrollo del Sistema de Protección Social, globalmente considerado, mantenga y, si la evolución económica lo permite, mejore su actual participación en el Producto Interior Bruto, acercándonos a la media comunitaria. En el ámbito de aplicación del presente Acuerdo este compromiso se concreta especialmente en el reforzamiento y consolidación del Sistema Público de Pensiones". Pero el gasto se ha reducido entre 1995 y 2000 en 2,2 puntos del PIB y la convergencia con Europa se ha traducido en mayor divergencia social. La reducción del gasto social ha sido, según lograda definición, en "el atajo español" para la convergencia económica[5].

En términos de gasto, la diferencia con la Unión Europea es ahora de 7 puntos del PIB cuando, en 1993 por ejemplo, no llegaba a 5 puntos (gráfico n.º 2). Desde 1980, año en que empieza a utilizarse en España la metodología europea, nunca hubo tanta divergencia social en esta materia.

Según los datos de EUROSTAT[6], el gasto en pensiones (prestaciones económicas exclusivamente, es decir, sin considerar otras funciones ligadas a ese gasto, como los servicios sociales destinados a ancianos, discapacitados u otros) en la UE era el siguiente en 1998 (cuadro n.º 2):

Cuadro n.º 2
GASTO PÚBLICO EN PENSIONESEN LA UE EN % DEL PIB

Italia	14,7
Austria	14,1
Francia	13,3
Holanda	13,3
Alemania	12,9
UE 15	**12,6**
Suecia	12,5
Grecia	12,5
Bélgica	12,1
Luxemburgo	12,1
Finlandia	11,2
Dinamarca	10,9
Reino Unido	10,8
España	**10,7**
Portugal	10,6
Irlanda	4,1

Hay que hacer dos observaciones importantes. La primera, que el gasto en España está calculado sobre el PIB en base 1976 y no respecto al SEC-95 (que se aplica en esta estadística a la práctica totalidad de países). En términos homogéneos, la diferencia sería de casi 2,3 puntos. En segundo lugar, el dato de Irlanda no es relevante por cuanto no se incluyen los

(4) Etre 1998 y 2001, ambos inclusive, dichos excedentes han ascendido a prácticamente 1,7 billones de pesetas.

(5) Bernardo Gonzalo en "El atajo de Maastricht: convergencia económica y divergencia social....". Relaciones Laborales n.º 18. Septiembre 1997.

(6) "Statistiques en bref", Theme 3-9/2001 de junio.

gastos en pensiones de carácter profesional del sector privado, que, sin duda, deben ser muy elevados. En definitiva, el nivel de gasto en pensiones en España es, junto al de Portugal, de los más bajos de la Unión Europea.

Las pensiones mínimas han tenido cierta mejoría en el año 2000 como consecuencia, fundamentalmente, de la decisión adoptada por la Junta de Andalucía más que de una decisión autónoma del Gobierno. Aun así, nuestras pensiones siguen siendo bajas: el 70% de ellas tienen una cuantía inferior a 100.000 pesetas La pensión media de todas las clases (jubilación, viudedad, incapacidad, etc.) se sitúa hoy en 82.000 pesetas, la de jubilación en 93.700, y la de viudedad no llega a 58.000 pesetas

En el mismo orden de cosas, en el período de tiempo que transcurre entre uno y otro Acuerdo, el diálogo de los sindicatos con el Gobierno en materia de Seguridad Social no ha sido pacífico, tanto en lo que refiere al cumplimiento de lo acordado como en la propia concepción del diálogo social. Baste recordar, por ejemplo, la imposición de diferentes medidas encaminadas a favorecer el mutualismo empresarial, la imposición también de esa extraña figura del alta a efectos económicos en los casos la incapacidad temporal, la sorpresiva, aunque pequeña, mejora de las prestaciones familiares en enero de 2000 sin informar siquiera a los sindicatos, el total incumplimiento de los compromisos referidos a la protección social de los trabajadores agrarios que se recogieron en el "Acuerdo para el empleo y la protección social agraria" de 1996, etc.

COMO DECLARAMOS OPORTUNAMENTE, ALGUNAS DE LAS RECOMENDACIONES DEL PACTO DE TOLEDO NO ERAN SATISFACTORIAS. LA PRIMERA DE ELLAS, QUE LAS PENSIONES DEL NIVEL CONTRIBUTIVO SE FINANCIEN BÁSICAMENTE CON COTIZACIONES SOCIALES, SALVO LOS COMPLEMENTOS DE MÍNIMOS, QUE LO SON CON APORTACIONES PÚBLICAS. ESTA IDEA NO ES ACERTADA CUANDO A LA VEZ SE DEFIENDE –POR EL GOBIERNO Y LOS SECTORES FINANCIEROS– EL MOMENTO DE LOS FONDOS PRIVADOS DE PENSIONES POR MEDIO DE BONIFICACIONES FISCALES, ES DECIR, CON DINERO PÚBLICO.

Como conclusión, las reformas producidas en la Seguridad Social han venido determinadas más por las prioridades de la política económica, señaladamente la reducción del gasto público, que por una planificación reformadora de nuestro sistema para adaptarlo a los cambios y a las nuevas necesidades sociales. La subordinación de la Seguridad Social a la economía produce una sensación general de inseguridad, cuando no de fatalidad, que socava uno de los principios fundamentales de la Seguridad Social, la confianza en una protección futura. Para restituir esa confianza, no parecen el mejor camino ni los ajustes rápidos ni la reforma permanente de la Seguridad Social bajo parámetros estrictamente economicistas.

2. El Acuerdo de 9 de abril de 2001

A diferencia de lo ocurrido con el de octubre de 1996, el Acuerdo de pensiones de 9 de abril no transmite confianza. De entrada, no viene precedido del necesario consenso entre las fuerzas políticas. Cuando se firmó, no había concluido sus deliberaciones la Comisión del Congreso de Diputados acerca del cumplimiento del Pacto de Toledo. Esa precipitación puede deberse a la necesidad del Gobierno de amortiguar las críticas por su autoritaria imposición de la reforma laboral de marzo de 2001 y conduce a una cierta inestabilidad si se tiene en cuenta que algunos compromisos son a varios años vista y que habrá elecciones generales de por medio.

Aunque el 26 de noviembre de 2001 se ha anunciado que los firmantes del Pacto han acordado el contenido de las modificaciones en materia de pensiones de viudedad y orfandad, pensiones mínimas, jubilación anticipada y lucha contra el fraude (que se incluirán en la Ley de Acompañamiento y entrarán en vigor en 2002), es llamativa:

a) La ausencia de plazos para la ejecución de lo pactado en algunos aspectos importantes. Los dos únicos compromisos a

fecha cierta son las reducciones en las cotizaciones empresariales a partir de 2002 y el estudio de la ampliación del período de cómputo de la base reguladora a toda la vida laboral a partir de 2003. Esta falta de concreción no es frecuente en la concertación con los sindicatos y no debería convertirse en norma.

b) Y el carácter abierto de lo acordado, con un amplio margen de maniobra para el Gobierno. El mismo día de la firma, el Presidente del Gobierno manifestó la intención de que en el futuro se tomase toda la vida laboral para el cálculo de la base reguladora de las pensiones, algo que no figura en el texto[7].

En las líneas que siguen resumimos nuestras principales críticas señalando que la falta de definición de muchas de las medidas propuestas dificulta el análisis pormenorizado.

2.1. Nuestras objeciones en el ámbito de la financiación

Por un lado, el plazo de 12 años para la financiación definitiva de los complementos de mínimos por parte del Estado parece excesivo y supone una fuerte descapitalización de la Seguridad Social. Es significativo que ya en el proyecto de Presupuestos para 2002 la aportación del Estado no alcance siquiera una doceava parte de su importe. De seguir a ese ritmo, la Seguridad Social va a seguir financiando al Estado por un montante que puede superar los 3,5 billones de pesetas (ver en anexo el desarrollo de las cantidades anuales). Esos ingentes recursos, procedentes de cotizaciones sociales, se dedicarán durante todo ese tiempo al pago de unas prestaciones que se han delimitado previamente como no contributivas, en detrimento de una mayor dotación del Fondo de Reserva (garantía de sostenibilidad del sistema público de pensiones) y de la mejora de las pensiones más bajas (acentuación del principio de solidaridad).

En suma, se pone, otra vez, a la Seguridad Social al servicio del principal objetivo de la política económica, la reducción del déficit público. Es probable que este acuerdo haya facilitado la presentación de un presupuesto con "déficit cero".

La crítica al Gobierno por renunciar a recaudar más recursos después de la reforma del IRPF es contradictoria con facilitarle los instrumentos para que realizar una segunda reforma fiscal al dilatar, durante tres legislaturas, compromisos de mayor financiación pública que tendrían que afrontarse en menor tiempo. Dicho de otra manera, se consiente en que la Seguridad Social siga financiando al Estado, lo que le allana el camino al Gobierno para otra reducción de impuestos, que es su gran baza política y electoral[8].

Una de las justificaciones para la dilación en la financiación de los complementos ha sido que hacerlo en menor tiempo hubiera dado fundamento a las organizaciones empresariales para reclamar una reducción de las cotizaciones. Pero la patronal no condiciona su histórica demanda de reducción de las cotizaciones a la existencia de superávit en la Seguridad Social. Lo ha hecho habitualmente, tanto en períodos de excedentes como de déficit en la Seguridad Social. Además, la decisión de reducir las cuotas depende del Gobierno, no de los interlocutores sociales. En todos caso, una de las razones que han llevado a la CEOE a la firma del Acuerdo de 9 abril de 2001 es que supone, cuando menos, una reducción de cuotas, aunque selectiva, de no menos de medio punto del tipo de cotización empresarial[9].

Por otro lado, los compromisos sobre el Fondo de Reserva, en sí mismos positivos, tienen un tope –de 1 billón de pesetas– que puede estar relacionado con la decisión de reducir las cotizaciones patronales en el futuro. Hubiera sido mejor acumular un Fondo mayor durante esta etapa que coincide con una coyuntura demográfica más favorable, puesto que hasta 2015 el incremento del gasto en pensiones será leve al entrar generaciones de pensionistas menos numerosas por haber nacido en la guerra civil y en los años inmediatamente siguientes.

En fin, respecto a las bonifi-

(7) Lo que dice el punto V del Acuerdo es que "manteniendo el actual método de actualización de las bases de cotización, se revisará el sistema de cálculo de la base reguladora, de manera que se tenga en cuenta, de forma progresiva, el esfuerzo realizado por el trabajador a lo largo de su vida laboral".

(8) Por esta y otras razones, el "déficit cero" es, en cierta medida, un artificio contable.

(9) D. Juan Jiménez Aguilar, Secretario General de la CEOE, ante una pregunta de una diputada en la Comisión no permanente del Congreso para el seguimiento del Pacto de Toledo de por qué no firmaron el Acuerdo de 1996, señaló lo siguiente: "Pues no lo firmamos porque en aquel momento no hubo más que incremento del gasto social y no hubo reducción de cotizaciones empresariales; simplemente por eso, así de claro". Diario de sesiones del Congreso, núm. 230, página 3344.

caciones y reducciones de las cotizaciones patronales[10], todo parece indicar que o bien se financiarán con cargo a los excedentes de la protección por desempleo, o bien por minoración de recursos a la Seguridad Social. Esto podría suponer otro incumplimiento de la Recomendación Primera del Pacto de Toledo[11]. Con el Acuerdo se abre otra vía para reducciones de cotizaciones (incluidas las encubiertas y de difícil control) que se sumarán a las bonificaciones ya existentes, que suponen, en la actualidad, más de un punto del tipo de cotización.

Si el eje de las reformas es, después del Pacto de Toledo, la viabilidad financiera del sistema de pensiones, no parece conveniente que una parte de los excedentes resultantes, una vez realizadas las aportaciones al fondo de reserva, puedan destinarse a la reducción de las cotizaciones sociales (punto II del Acuerdo de 9 de abril), lo que reduciría la base financiera de las pensiones, que, como se ha dicho, se financiarán fundamentalmente con cuotas.

2.2. En lo referido a prestaciones el Acuerdo implica avances, aunque limitados

La mejora de la cuantía de las pensiones mínimas, la elevación del porcentaje de algunas pensiones de viudedad y la ampliación del período de percepción de algunas pensiones de orfandad son aspectos positivos del Acuerdo. En realidad, determinados incrementos en las prestaciones que no condicionan la política económica suelen ser apoyados por los partidos políticos cuando detentan el poder, y el Partido Popular no es una excepción[12].

LA SUBORDINACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL A LA ECONOMÍA PRODUCE UNA SENSACIÓN GENERAL DE INSEGURIDAD, CUANDO NO DE FATALIDAD, QUE SOCAVA UNO DE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL, LA CONFIANZA EN UNA PROTECCIÓN FUTURA. PARA RESTITUIR ESA CONFIANZA NO PARECEN EL MEJOR CAMINO NI LOS AJUSTES RÁPIDOS NI LA REFORMA PERMANENTE DE LA SEGURIDAD SOCIAL BAJO PARÁMETROS ESTRICTAMENTE ECONOMICISTAS.

De todas maneras, las mejoras son limitadas:

- El incremento de las pensiones mínimas beneficiará al 21% de los pensionistas perceptores de pensiones mínimas, ya que no se contempla el incremento de las pensiones mínimas de orfandad y las no contributivas.

- La ampliación de la edad en la pensión de orfandad beneficiará a menos de 20.000 huérfanos. Y se sigue sin mejorar la protección del huérfano absoluto de padres sin vínculo matrimonial.

- La elevación del porcentaje del 45% al 70% de las pensiones de viudedad con cargas familiares beneficiará también a pocas personas. Para que tal medida tenga efectos sobre la cuantía de la pensión la base reguladora ha de ser superior a 90.000 pesetas para los perceptores de más de 65 años y, además, no tener otras rentas, pues en caso contrario la mejora es absorbida por los mínimos.

- Y la elevación del porcentaje del 45% al 52% de las pensiones de viudedad sólo beneficiará a las pensiones más altas (aquellas que tienen una base reguladora superior a 120.000

(10) Reducción progresiva de la cuota patronal por contingencias comunes para los trabajadores mayores de 55 años, exoneración de cuotas empresariales para los trabajadores que prolonguen su actividad más allá de los 65 años y bonificación durante un año del 100 por 100 de la cuota patronal por contingencias comunes en los casos de reincorporación al puesto de trabajo desde una suspensión de contrato por maternidad.

(11) "Las cotizaciones sociales deberán ser suficientes para la cobertura de las prestaciones contributivas, para lo cual se efectuarán las previsiones necesarias para garantizar el equilibrio presente y futuro de esta parte del sistema de la Seguridad Social".

(12) El diputado del PP, Burgos Gallego, afirmó: "Para terminar, señor secretario de Estado, mi grupo le felicita personalmente por este acuerdo, por la voluntad demostrada, por la capacidad de entendimiento que usted personalmente ha protagonizado en representación del Gobierno, y especialmente porque se ha realizado sin salirse un ápice del cumplimiento de los compromisos electorales del Partido Popular". Diario de Sesiones del Congreso, núm. 220, pág. 3061.

pesetas), pues para el resto de las pensiones tal mejora sería absorbida por los mínimos.

En suma, las mejoras suponen un incremento del gasto aunque ligero.

2.3. El retiro anticipado como cuestión importante ante la permanente reestructuración empresarial

Las formas diversas de retiro anticipado tienen una incidencia muy grande sobre los trabajadores en un contexto de elevado desempleo y reestructuraciones empresariales constantes.

Éste es otro aspecto cuestionable del Acuerdo, la regulación de la jubilación anticipada y de la llamada "prejubilación", cuestiones ambas que tienen una evidente incidencia sobre el coste de las pensiones pero cuya excesiva penalización se percibe por los trabajadores como una confiscación de derechos. En términos de costes, la jubilación anticipada no supone, en la actualidad, un mayor gasto para la Seguridad Social. Por el contrario, según estudios recientes que confirman la edad media de jubilación en torno a 62 años y medio, el efecto de los elevados coeficientes reductores hace que la pensión media del sistema se reduzca en cerca del 20%[13].

La jubilación anticipada voluntaria, además de estar condicionada a una serie de requisitos que restringen el derecho[14] y de no extenderse a los colectivos históricamente excluidos del mismo, no se configura como un derecho individual del trabajador, puesto que está supeditado a la decisión del empresario. En puridad, no existe jubilación flexible en cuanto ésta hay que entenderla en los dos sentidos: de retraso y de anticipación.

En la "prejubilación" se mantiene el actual carácter dual, pues el Acuerdo sólo se refiere a aquellos trabajadores despedidos a través de un expediente de regulación de empleo (que ya vienen teniendo protección) mediante la obligación de financiar un convenio especial hasta la edad de 65 años. Quedan al margen la mayoría de los despedidos en pequeñas empresas y los casos de despidos individuales. Si lo que se pretende es quitar incentivos a las fórmulas de anticipo de la edad de jubilación, más que en una restricción de la protección social puede pensarse, entre otras medidas, en penalizar a quienes toman la decisión de expulsar a los trabajadores del mercado de trabajo antes de los 65 años.

Para justificar las duras condiciones de ejercicio del derecho a la jubilación anticipada se argumenta que la mayoría de las pensiones de entrada del Régimen General han cotizado 30 o más años y el problema sólo se suscitará pasados no menos de 20 años. Tales datos son aceptables sólo parcialmente: quienes han cotizado antes de 1967 siguen teniendo una fuerte bonificación en años cotizados, razón por la cual, en el Régimen General, la mayoría de los trabajadores que se jubilan tienen muchos años cotizados[15]. Una persona que se ha jubilado a los 65 años en 2000, por ejemplo, y hubiese cotizado un solo día antes del 1-1-67 fue acreedora de una bonificación de casi 9 años de cotización. Esas bonificaciones prácticamente finalizarán en el año 2009, además de que los próximos jubilados tendrán carreras de seguro mucho más cortas.

Se ha argumentado que los coeficientes reductores acordados, del 8% al 6% según los años cotizados, son equilibrados y que unos coeficientes menores supondrían la asunción de costes por parte de la Seguridad Social. ¿Dónde está el estudio que muestra tal equilibrio o neutralidad?. De un reciente trabajo se deduce que la neutralidad actuarial podría situarse en unos coeficientes bastante menores[16].

En otro orden de cosas, resulta decepcionante lo acordado respecto a la protección de las personas dependientes, pues es uno de los problemas más importantes a los que tiene que enfrentarse la sociedad española a corto plazo. En el Acuerdo, aparte de reflexiones y propuestas de estudios, no existe compromiso alguno, ni siquiera a medio plazo, sobre este problema.

(13) Una de las fuentes en las que se indica que la edad media de jubilación es actualmente de 62 años y 8 meses es un artículo publicado el 15/06/01 por F. J. de Palacio y J. Casazo.

(14) Además del período mínimo de cotización se requiere que "el cese en el trabajo no se haya producido por causa imputable al trabajador".

(15) En 2000 el 78,7% de las altas en pensiones de jubilación habían cotizado más de 30 años.

(16) Ana de Vicente Merino en "La influencia de los fenómenos demográficos en la solvencia y estabilidad de los sistemas de protección social: la edad, factor determinante de la jubilación". Número monográfico de 2000 "Las pensiones en España", del Instituto de Estudios Fiscales.

No debemos olvidar que en España existe, desde 1991, un Plan Gerontológico que se ha incumplido de forma ostensible y especialmente a partir de 1994. Hoy, por ejemplo, la cobertura de plazas residenciales para la tercera edad es idéntica a la de 1994, con la agravante de que las plazas públicas han disminuido en relación con las privadas. Según los compromisos de aquel Plan, en 2000 tendrían que existir 27.000 plazas públicas más de las que hay en la actualidad. Por no hablar de la ayuda a domicilio, que sólo cubre al 1,8% de las personas mayores de 65 años cuando el objetivo era el 8%, el incremento de la teleasistencia u otros aspectos. Que las primeras iniciativas del actual Gobierno estén orientadas a estudiar las posibilidades de implantar seguros privados de dependencia y a bonificar fiscalmente el cuidado familiar, revela cuál es su modelo de protección social.

La penuria en materia de servicios sociales dirigidos a la tercera edad y otras personas dependientes merma todavía más la baja intensidad protectora de la mayoría de las pensiones, pues buena parte de los servicios destinados al cuidado de la vejez han de comprarse en el mercado a unos precios inaccesibles para la mayoría de las familias.

2.4. Comentarios sobre lo pactado en materia de gestión

La "Lucha contra el fraude" (capítulo X del Acuerdo) sólo se enfoca en lo relativo a prestaciones, ignorándose otros supuestos, como son el fraude empresarial en la contratación y, en el ámbito de la Seguridad Social, en materia de afiliación,

OTRO ASPECTO CUESTIONABLE DEL ACUERDO ES LA REGULACIÓN DE LA JUBILACIÓN ANTICIPADA Y DE LA LLAMADA "PREJUBILACIÓN". EN TÉRMINO DE COSTES, LA JUBILACIÓN ANTICIPADA NO SUPONE, EN LA ACTUALIDAD, UN MAYOR GASTO PARA LA SEGURIDAD SOCIAL. POR EL CONTRARIO, DADO QUE LA EDAD MEDIA DE JUBILACIÓN ESTÁ EN TORNO A LOS 62 AÑOS Y MEDIO, EL EFECTO DE LOS ELEVADOS COEFICIENTES REDUCTORES HACE QUE LA PENSIÓN MEDIA DEL SISTEMA SE REDUZCA EN CERCA DEL 20%

bonificaciones, reducciones de cuotas o cotizaciones. Las reformas aquí se encaminan a extinguir la prestación de incapacidad temporal cuando el trabajador se niegue a un reconocimiento médico ordenado por el INSS o las Mutuas Patronales, supuesto que debiera reducirse al control por quien tutela su salud, es decir el médico del Sistema Nacional de Salud. También se llevarán a cabo reformas que restringirán la prestación de incapacidad temporal durante los períodos de desempleo en la línea expuesta por algún alto responsable de la Seguridad Social[17].

Igualmente decepcionante y regresivo es el punto XI. En lugar de acometer, por fin, el desarrollo reglamentario del artículo 126 de la LGSS que regula la responsabilidad en orden a las prestaciones, se limita el anticipo de la prestación (que la entidad gestora o la Mutua de Accidentes repercute después sobre el empresario) a 2,5 veces el importe del salario mínimo, cuando, hasta ahora, el anticipo era sobre la cuantía total correspondiente. Incomprensiblemente, se penaliza al trabajador por los incumplimientos en los que puede incurrir su empresario.

Conviene recordar, también, que el principio de automaticidad de las prestaciones sólo se aplica a las contingencias derivadas de accidente de trabajo o enfermedad profesional y desempleo pero no al resto de las contingencias comunes. Eso sí requiere una regulación que se viene posponiendo desde 1966.

En relación con el anticipo de la prestación, el acuerdo de que la Tesorería remita anualmente al trabajador un documento expresivo de la cuantía y número de cotizaciones realizadas por los empresarios suscita inquietud. Si bien de ahí no se deduce la obligación del trabajador de denunciar al empresario por incumplimiento de sus obligaciones, la Seguridad Social, de hecho, deriva hacia el trabajador

(17) Que no hace mucho señaló, en lenguaje casi militar: "estamos acorralando a ese colectivo". Se refería a los desempleados en situación de incapacidad temporal.

la responsabilidad de procurarse la protección que le corresponde.

En fin, la constitución de la Agencia de la Seguridad Social, que integrará las funciones de afiliación y recaudación y gestión de las prestaciones, en cumplimiento de la Recomendación Séptima del Pacto de Toledo, es un proyecto largamente demorado, pues ya se preveía su puesta en marcha en el año 2000. Es llamativa la total inconcreción del Acuerdo sobre una cuestión tan relevante. ●

ANEXO

CANTIDADES ANUALES QUE FINANCIARÍA LA SEGURIDAD SOCIAL EN COMPLEMENTOS DE MÍNIMOS

1.ª hipótesis: Incremento de la aportación del Estado a razón de cantidades anuales iguales durante los 12 años previstos en el Acuerdo. Se supone, además, que el volumen anual del complemento de mínimos no aumenta (se mantiene en 668.000 millones). Hay que recordar que entre 1995 y 2001 aumentó esta partida en 100.000 millones. Luego esta hipótesis parte de la estimación más conservadora posible en términos de gasto en complemento de mínimos: a medida que éste creciera, aumentaría el volumen total de fondos transferidos de la Seguridad Social al Estado en el período de 12 años.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Cantidad anual	597.700	543.400	489.100	434.800	380.500	326.200	271.900	217.600	163.300	109.000	54.700	0
Cantidad acumulada	597.700	1.114.100	1.630.200	2.065.000	2.445.500	2.771.700	3.043.600	3.261.200	3.424.500	3.533.500	3.588.200	**3.588.200**

2.ª hipótesis: El gasto en complemento de mínimos crece un 2% anual. La aportación del Estado a lo largo de los 12 años sería tal que creciera y redujera a cero la cantidad que la Seguridad Social financia del complemento de mínimos al cabo de ese período

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Cantidad anual	607.000	560.600	512.700	463.100	412.000	359.200	306.000	248.200	190.000	129.900	67.900	3.800
Cantidad acumulada	607.000	1.167.600	1.680.300	2.143.400	2.555.400	2.914.600	3.221.200	3.469.400	3.659.400	3.789.300	3.857.200	**3.861.000**

Tanto en una como otra hipótesis nos hemos quedado cortos. En el primer presupuesto en que se aplica el Acuerdo de Pensiones, en 2002, la Seguridad Social financiará los complementos de mínimos por un importe de 633.264 millones de pesetas.

DEBATE

EL ACUERDO PARA LA MEJORA Y DESARROLLO DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

Federico DURÁN
Presidente en funciones del Consejo Económico y Social

1. Introducción

En el marco del Pacto de Toledo, fruto del consenso alcanzado entre los principales grupos políticos, se firmó el Acuerdo sobre consolidación y racionalización del Sistema de la Seguridad Social[1]. Este Acuerdo entre Gobierno y organizaciones sindicales, si bien no obtuvo un consenso total al no conseguir la adhesión de la CEOE, marcó la primera expresión de la intervención de los agentes sociales en el proceso de desarrollo del Pacto de Toledo, en el que no habían tenido participación directa.

Dicho Acuerdo se materializó en la reforma operada por la Ley 24/1997, de 15 de julio, de consolidación y racionalización del Sistema de la Seguridad Social, en la que se adoptaron importantisimas medidas, que tuvieron un distinto alcance y significado, entre las que destacan:

- Separación y clarificación gradual las fuentes de financiación de la Seguridad Social, a cuyo efecto las prestaciones de naturaleza no contributiva pasarían a ser financiadas exclusivamente a cargo del Estado.

- Constitución de reservas, con cargo a los excedentes de las cotizaciones sociales.

- Equiparación gradual de las bases máximas de cotización de los grupos 5 a 11.

- Ampliación progresiva del período de determinación de la base reguladora de la pensión de jubilación, hasta situarse en los últimos quince años de cotización, fijándose el período de carencia "cualificada" en dos años de cotización dentro de los últimos quince años. Además, se ajusta la proporcionalidad de los años de cotización sobre el porcentaje aplicable para la determinación de la cuantía de la pensión.

- Previsión de elaboración de una lista de enfermedades, en orden a dotar de una mayor seguridad jurídica la calificación de las situaciones de incapacidad permanente.

(1) Suscrito, en el año 1996, por el Gobierno y las organizaciones sindicales CCOO y UGT.

- Transformación de la pensión de incapacidad permanente en pensión de jubilación en el momento de que sus beneficiarios cumplan la edad de sesenta y cinco años.

- Equiparación gradual de las pensiones mínimas de viudedad de los beneficiarios menores de sesenta años a las previstas para beneficiarios con edad entre los sesenta y los sesenta y cuatro años.

- Ampliación de los límites de edad para las pensiones de orfandad hasta los veintiún o veintitrés años de edad, según las circunstancias.

Revalorización de las pensiones de Seguridad Social en su modalidad contributiva en función del índice de precios al consumo para cada año, así como compensación o absorción para los casos de discordancia entre el índice previsto y el real.

El proceso de concertación social ha tenido su continuidad en el Acuerdo suscrito en abril de 2001 por el Gobierno, CCOO, la CEOE y la CEPYME, para la mejora y desarrollo del sistema de protección social. El Acuerdo de 2001 significa el segundo gran exponente del diálogo social en materia de protección social, si bien, al igual que el anterior Acuerdo de 1996, tampoco se pudo recabar el total consenso, al no ser suscrito por la central sindical UGT[2].

El diálogo abierto en torno a esta materia ha confirmado la búsqueda constante de la afirmación del Sistema de la Seguridad Social, objetivo cuyas premisas fundamentales son la negociación en materia de protección social, la vigencia de las recomendaciones contenidas en el Pacto de Toledo y su adaptación en función de la evolución social.

Conviene tener en cuenta, además, que, llegado el año 2001, el grado de cumplimiento tanto de las Recomendaciones del Pacto de Toledo como del Acuerdo de 1996 ha sido muy desigual. A ello contribuyó el carácter gradual y, en ocasiones, incluso de meras previsiones u orientaciones que caracterizaron muchas de las medidas acordadas. Esta indeterminación fue una de las causas que justificó la necesidad de un nuevo acuerdo para cimentar el objetivo de racionalización y consolidación del sistema.

2. Contexto económico y social

El futuro de los sistemas de protección social se encuentra ante la necesidad de encauzar dos importantes retos: el sostenimiento económico de los sistemas públicos de protección social, caracterizados por la amplitud de cobertura y destinatarios, por un lado, y la evolución demográfica, elementos ambos de una enorme influencia en la continuidad de los actuales modelos socioeconómicos de la sociedad del bienestar.

En la referida línea, el Informe "Las personas mayores en España", presentado en marzo de 2001, elaborado por el IMSERSO en colaboración con la Universidad Autónoma de Madrid y el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, pone de manifiesto la presión que provoca en la sociedad el aumento de personas de mayor edad, presión que irá en aumento al exigir la implantación, desarrollo y mejora constante de sistemas de protección social, apoyo financiero y de atención sanitaria.

Desde el punto de vista de los indicadores básicos de la protección social, en España nos encontramos con unas cifras representativas del gasto de protección social sobre el PIB por debajo de las que otorgan otros países de nuestro entorno, e incluso inferiores a la media de la Unión Europea. Así, de los últimos datos disponibles, referidos a 1998[3], se observa cómo mientras España destinó a este fin un 21,6 por 100, la media europea fue de un 27,7 por 100, superada por Alemania, Austria, Holanda o Suecia, entre otros países. Esta diferencias se agravan si se considera el gasto de protección social por habitante, medido bien en una determinada moneda, bien en paridades de poder de compra, en cuyo caso se aprecia cómo, en el mencionado año, este gasto en España fue de 2.707 euros, menos de la mitad de la media de la Unión Europea, que alcanzó 5.601 euros.

(2) El sindicato UGT, miembro del Grupo 1º del CES, decidió no suscribir el Acuerdo por entender que en el mismo no se recogían aspectos fundamentales de la propuesta sindical referidos a las necesidades más urgentes de cobertura de la protección social, ni se aseguraba la viabilidad futura del sistema de pensiones públicas, y más concretamente las medidas relacionadas con los puntos 1 (separación de las fuentes de financiación), 4 (jubilación anticipada) y 5 (modificación del sistema de cálculo de la base reguladora).

(3) MTAS, Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social para 2001, Informe Económico-Financiero; Eurostat, Estadísticas de ingresos y gastos de protección social, 1998.

En consonancia con estos datos, la comparación de la protección social en los países de la Unión Europea, a través de lo que cada uno destina a las diversas funciones en las que se desagrega el gasto total[4], medido en porcentajes de PIB, refleja cómo España presentó en 1998 menores porcentajes en todas las funciones, excepto en la de desempleo, a la que dedicó un 2,8 por 100 del PIB, frente al 1,9 por 100 de media europea, circunstancia ésta que encuentra explicación en la mayor tasa media de desempleo en España, un 19 por 100, cuando la media europea era del 10,1 por 100.

No obstante, con independencia de las cifras, la distribución del gasto en las funciones más significativas en España es similar a la europea: el mayor porcentaje corresponde a vejez, seguido de enfermedad. Por el contrario, las funciones referidas a desempleo[5], principalmente, y a invalidez, supervivencia y familia-hijos presentan sustanciales diferencias respecto al nivel de protección medio de la Unión Europea.

En relación con la estructura de la financiación de la protección social en España, conforme a los últimos datos disponibles, referidos a 1997, la distribución de ingresos según naturaleza, y sobre el total de ingresos, demuestra cómo las cotizaciones de los empleadores[6] representan la principal fuente de recursos, con el 52,2 por 100, debiéndose un 27,1 por 100 a las aportaciones públicas, un 17,5 por 100 a cotizaciones de las personas protegidas, y, finalmente, un 3,2 por 100 a otros ingresos. Esta situación difiere, igualmente de la media de la Unión Europea, en la que las cotizaciones de los empleadores representa un 38,5 por 100, las aportaciones públicas un 32,9 por 100, las cotizaciones de las persona protegidas un 23,4 por 100, y a otros ingresos un 5,2 por 100. De ello se deduce que en España los ingresos procedentes de las Administraciones Públicas se sitúan 5,8 puntos por debajo de la media europea, y a mayor distancia de países como Dinamarca, Irlanda, Reino Unido o Suecia o Portugal, en los que la financiación pública de la protección social supera el 40 por 100. En consecuencia, se hacen necesarios planteamientos de una mayor participación del Estado y el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el Pacto de Toledo de separación de las fuentes de financiación, corriendo a cargo de las aportaciones públicas todas las prestaciones de carácter no contributivo.

EL FUTURO DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL SE ENCUENTRA ANTE LA NECESIDAD DE ENCAUZAR DOS IMPORTANTES RETOS: EL SOSTENIMIENTO ECONÓMICO DE LOS SISTEMAS PÚBLICOS DE PROTECCIÓN SOCIAL, CARACTERIZADOS POR LA AMPLITUD DE COBERTURA Y DESTINATARIOS, POR UN LADO, Y LA EVOLUCIÓN DEMOGRÁFICA, ELEMENTOS AMBOS DE UNA ENORME INFLUENCIA EN LA CONTINUIDAD DE LOS ACTUALES MODELOS SOCIOECONÓMICOS DE LA SOCIEDAD DEL BIENESTAR.

En el año 2000 el análisis del origen de los recursos para atender las prestaciones y servicios comprendidos en la Seguridad Social permite detectar cómo el 64,4 por 100 derivó de las cotizaciones sociales, seguido del 31,4 por 100 de transferencias corrientes, y el 4,2 por 100 de tasas y otros ingresos. De este modo, se confirmaría la tendencia, que se viene produciendo desde 1990, en la participación de las fuentes de financiación de la Seguridad

(4) La metodología SEEPROS distingue la cobertura de ocho riesgos o necesidades, denominadas funciones de protección social: enfermedad, invalidez, vejez, supervivencia, familia-hijos, desempleo, vivienda y exclusión social.

(5) Como se señala en el Informe 2/2001 del CES sobre la pobreza en España: propuestas de actuación en el marco del plan nacional para la inclusión social, la principal diferencia en la distribución del gasto por desempleo en España radica en sus todavía elevadas tasas de paro, lo que origina que a esta función se dedique una mayor proporción que la media de los países europeos.

(6) Concepto en el que se agrupan los empresarios y los organismos públicos, por sus funcionarios y personal laboral.

Social: decreciente en el caso de las cotizaciones sociales, y creciente en el de las transferencias corrientes, fundamentalmente de las aportaciones del Estado.

En todo caso, la liquidación del Presupuesto de la Seguridad Social del ejercicio 2000 ha presentado unos resultados positivos y un superávit próximo al 0,5 por 100 del PIB, lo que significa la suficiencia del Sistema para la cobertura de los gastos y el ahorro.

La realidad económica y social viene siendo objeto de estudio y consideración por parte del CES, especialmente a través de la Memoria que anualmente eleva al Gobierno sobre la situación socioeconómica y laboral de España, en cumplimiento de la Ley 21/1991, de 17 de junio, por la que se crea el Consejo Económico y Social, y cuyo valor añadido reside en ser plenamente compartida por las organizaciones en él representadas: sindicales, empresariales, agrarias, marítimo-pesqueras, de consumidores y usuarios y de la economía social.

De igual forma, esta preocupación se ha materializado en diversos Informes del Consejo, elaborados bien a petición del Gobierno bien por propia iniciativa, en los que se han producido pronunciamientos sobre las cuestiones más relevantes del Pacto de Toledo y, por añadidura, del Acuerdo para la mejora y desarrollo del sistema de protección social de 2001. Éste es el caso del Informe 2/1999, sobre Economía Sumergida (Recomendación Quinta del Pacto de Toledo), del Informe 2/2000, sobre Vida Laboral y Prejubilaciones (Recomendación Décima del Pacto de Toledo), y del Informe 4/2000, Protección Social de las Mujeres (Recomendaciones Cuarta, Sexta, Novena y Duodécima del Pacto de Toledo).

En cuanto a sus principales conclusiones, podría subrayarse que el CES ha avalado las siguientes orientaciones o propuestas en los referidos Informes:

Informe 2/1999, la Economía Sumergida en relación a la Recomendación Quinta del Pacto de Toledo.

- Estudiar las modificaciones necesarias en el sistema de Seguridad Social para conseguir una mejor adaptación al mismo, por vía de asimilación, de las nuevas formas de empleo que no encajan bien en ninguno de los regímenes actualmente existentes.

- Reforzar el cumplimiento de la regulación que vincula la obtención de deducciones en las cuotas, bonificaciones o beneficios en las mismas, al requisito de que las empresas se encuentren al corriente en el pago de las cotizaciones.

- Reforzar la coordinación de la Inspección de Trabajo con la Tesorería General de la Seguridad Social y la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y los órganos competentes de las Haciendas Forales respecto a actuaciones en materia de cotizaciones por conceptos retributivos.

- Aplicación efectiva del procedimiento ya existente de deducción que permite retener a favor de la Seguridad Social los importes adeudados a la misma por parte de las distintas Administraciones Públicas, paralizando transferencias de fondos de los Presupuestos Generales del Estado, etc. En todo caso, debería evitarse la utilización de las obligaciones y débitos de Seguridad Social para otras consideraciones ajenas a las propias del sistema.

Informe 2/2000, Vida Laboral y Prejubilaciones (Recomendación Décima del Pacto de Toledo).

- Incentivar el empleo de los trabajadores de mayor edad con problemas de integración o permanencia en el mercado de trabajo. A tal efecto deberían aplicarse medidas específicas dirigidas a la adaptación de estos trabajadores a los cambios del mercado y a los requerimientos de las nuevas tecnologías.

- Revisar en profundidad la oferta formativa actual, en todos sus ámbitos (formación profesional continua, ocupacional y reglada), con el objetivo de potenciar la empleabilidad de las personas y el desarrollo de destrezas con valor de continuidad. Es especialmente importante que en las empresas se garantice el acceso a la formación continua de los trabajadores de más edad en igualdad de condiciones con el resto de los trabajadores.

- Impulsar políticas activas específicas para los trabajadores de más edad, implantando programas de formación adecuados a las necesidades reales de las empresas.

- En relación a las políticas activas específicas ya existentes o de reciente implantación, sería conveniente un mayor desarrollo de indicadores de calidad, esfuerzo e impacto para la

evaluación y seguimiento de sus resultados, así como establecer mecanismos permanentes de control de calidad y mejora continua de las acciones y propuestas.

● Analizar las razones por las que en España se ha producido una escasa utilización de los instrumentos de tránsito flexible a la jubilación y de intercambio generacional.

● Ante las dificultades para permanecer en el mercado de trabajo, debe analizarse la posibilidad de establecer una banda de edad de jubilación voluntaria para aquellos trabajadores con largas carreras de cotización al Sistema, teniendo en cuenta que en los próximos años va a quedar sin efectividad la posibilidad de acogerse a la jubilación anticipada, pues cada vez son menos los trabajadores que pueden acreditar cotizaciones anteriores a 1967. En estos supuestos, el establecimiento de coeficientes reductores en la base reguladora de la pensión tendría que ponderarse en relación con diversos factores, entre otros el número de años cotizados.

● La permanencia durante un largo período en situación de desempleo tiene importantes repercusiones sobre la cuantía de la pensión generada, ya que la percepción del subsidio para mayores de 52 años lleva aparejada, en la mayoría de los casos, la cotización por base mínima, lo que puede llegar a significar que más de la mitad de los años que se computan para el cálculo de la base reguladora de la pensión lo sean por esta base. De esta manera, trabajadores con largas carreras de cotización por bases medias e incluso máximas pueden generar una pensión muy inferior a la que les hubiese correspondido de permanecer ocupados. En este sentido deberían articularse medidas que, basándose en el principio de contributividad y teniendo en cuenta el mantenimiento del equilibrio financiero del Sistema, palíen esta situación.

ANTE LAS DIFICULTADES PARA PERMANECER EN EL MERCADO DE TRABAJO, DEBE ANALIZARSE LA POSIBILIDAD DE ESTABLECER UNA BANDA DE EDAD DE JUBILACIÓN VOLUNTARIA PARA AQUELLOS TRABAJADORES CON LARGAS CARRERAS DE COTIZACIÓN AL SISTEMA, TENIENDO EN CUENTA QUE EN LOS PRÓXIMOS AÑOS VA A QUEDAR SIN EFECTIVIDAD LA POSIBILIDAD DE ACOGERSE A LA JUBILACIÓN ANTICIPADA, PUES CADA VEZ SON MENOS LOS TRABAJADORES QUE PUEDEN ACREDITAR COTIZACIONES ANTERIORES A 1967. EN ESTOS SUPUESTOS, EL ESTABLECIMIENTO DE COEFICIENTES REDUCTORES EN LA BASE REGULADORA DE LA PENSIÓN TENDRÍA QUE PONDERARSE EN RELACIÓN CON DIVERSOS FACTORES, ENTRE OTROS EL NUMERO DE AÑOS COTIZADOS.

Informe 4/2000, Protección Social de las Mujeres (Recomendaciones Cuarta, Sexta, Novena y Duodécima del Pacto de Toledo).

● Con carácter general, respecto de la protección social de las mujeres no existe una discriminación formal en el acceso y percepción de las prestaciones del Sistema. No obstante, el mantenimiento de determinadas peculiaridades respecto de la protección que dispensan algunos Regímenes especiales puede dar lugar a situaciones de discriminación indirecta, sobre todo cuando éstos encuadran a sectores de actividad fuertemente feminizados (Régimen Especial de Empleados de Hogar) o cuando las circunstancias en que se desarrolla la actividad de las mujeres encuadradas en ellos en la práctica modifican a la baja la intensidad de la protección que proporcionan.

● La existencia de pensiones de jubilación e invalidez no contributivas ha permitido a numerosas mujeres sin recursos acceder a una pensión por derecho propio. El debate, no obstante, debe producirse sobre su suficiencia para hacer frente a las necesidades más básicas o sobre si los requisitos de renta que se establecen para acceder a estas prestaciones, por su cuantía o por computarse las rentas del conjunto de la unidad familiar, no afectan de forma más negativa a las mujeres.

● Junto a ello, se dan situaciones de desprotección, actualmente no cubiertas por el Sistema en ninguno de sus niveles, que se producen como consecuencia de las transformaciones de la estructura familiar, con un creciente número de hogares monoparentales cuya persona de referencia es una mujer y que contribuyen de forma determinante al fenómeno de feminización de la pobreza. En cualquier caso tanto el abordaje como la solución de este tipo de cuestiones debe ser consecuencia de un amplio debate social que establezca los mínimos de protección que la sociedad española considera necesarios y asumibles.

● Respecto a la prestación por maternidad, y de manera más general con todas aquellas prestaciones cuya finalidad es posibilitar la compatibilidad entre el desarrollo de una actividad profesional y las responsabilidades familiares, pese a los avances que se han producido en los últimos años siguen existiendo importantes déficits de protección, que afectan mayoritariamente a las mujeres. El problema de la conciliación de vida profesional y familiar requiere un enfoque más amplio, no restringido a la esfera de lo laboral y de Seguridad Social. Por ello, debería profundizarse en la instrumentación y aplicación de políticas complementarias, como la atención sociosanitaria y el desarrollo de los servicios sociales, junto a una mayor adecuación entre los horarios escolares y los laborales.

● Conviene diferenciar entre la condición de trabajadoras o no de las mujeres que asumen el alejamiento de la vida laboral a la hora de abordar su protección. Mientras en el primer caso debe ser el Sistema de Seguridad Social quien se haga cargo de compensar sus repercusiones sobre la trayectoria laboral y en consecuencia sobre la protección de estas mujeres, en el segundo caso el ahorro de recursos públicos que supone el mantenimiento dentro del entorno familiar de atenciones que podrían asumirse a través de diferentes servicios públicos, debería compensarse mediante instrumentos más vinculados a la fiscalidad general.

● Además, debe recordarse el compromiso explícito del Acuerdo de 1996, en cuyo apartado (j) se hace referencia a la relevancia de la introducción de medidas en materia de protección social relativas a la natalidad.

● Respecto de la pensión de viudedad habría que abordar el estudio de la configuración actual de esta prestación, teniendo en cuenta, por una parte, la existencia de vínculos distintos del matrimonio pero asimilables, y asimilados socialmente a éste, y por otra la situación diferencial que supone el que esta prestación sea en algunos casos (hasta ahora la mayoría) la única fuente de renta para su perceptor, mientras que en otros (cada vez más numerosos) se compatibiliza con la percepción de rentas de cualquier naturaleza.

● La modificación de las características de inserción laboral de las mujeres, así como las medidas que con carácter general se establezcan para mejorar el acceso a la prestación de jubilación, producirán efectos positivos también para éstas. Claro ejemplo de ello son las medidas adoptadas para mejorar la protección social de los contratos a tiempo parcial, orientadas a amortiguar el impacto negativo que este tipo de contrataciones puede tener en este ámbito.

● En relación con las pensiones de incapacidad y con carácter general, debe realizarse una revisión del listado de enfermedades profesionales, eliminando patologías asociadas a la utilización de agentes ya en desuso, como consecuencia de la continua modificación de las técnicas productivas e incluyendo nuevas patologías que ahora no se contemplan, muchas de las cuales son específicas de las mujeres. De manera más concreta y en relación con el Régimen Especial de Empleadas de Hogar, el hecho de que no se diferencie entre la naturaleza profesional o común de los accidentes o enfermedades y que se mantenga un período de carencia de 29 días para acceder a la prestación económica por incapacidad temporal, además de penalizar a un colectivo de trabajadores con clara preponderancia de mujeres, es contradictorio con la Recomendación Sexta del Pacto de Toledo, que establece el objetivo de convergencia de los actuales regímenes especiales con el Régimen General y el RETA.

● Para dar cumplimiento a la Recomendación Cuarta, financiación de Regímenes Especiales, en los últimos años se han incrementado sus Bases de Cotización por encima del IPC, con la finalidad de lograr una mayor correspondencia entre aportación y protección. Ambas cuestiones deberían tener su reflejo en la revisión de la acción protectora del Régimen de Empleadas de Hogar, sobre todo cuando la prestación del servicio se realiza en condiciones asimilables a las de un trabajador por cuenta ajena.

● En relación con la protección por desempleo, las disparidades existentes se deben a la situación diferencial de las mujeres respecto del mercado de trabajo, lo que explica la considerable diferencia de la tasa de cobertura de las prestaciones por desempleo entre hombres y mujeres. No obstante, en relación con el nivel asistencial, los requisitos de renta y cotización exigidos para el acceso a este nivel son más difícilmente obtenibles por las mujeres, pues la exigencia de que existan responsabilidades familiares para acceder a determinados subsidios impide a muchas mujeres ser beneficiarias de los mismos, puesto que en la práctica la situación de dependencia de los varones respecto de las mujeres se da con mucha menor frecuencia.

● La total desprotección frente a la contingencia de desempleo que sufren los trabajadores, en su inmensa mayoría trabajadoras, del Régimen Especial de Empleados de Hogar, más perentoria cuando se trata de trabajadores por cuenta ajena, entraña la necesidad de progresar en el desarrollo de las Recomendaciones Cuarta y Sexta del Pacto de Toledo, de manera que se avance simultáneamente en el proceso de convergencia de regímenes y en la existencia de una mayor equiparación entre aportación y protección.

Finalmente, debe recordarse que la modernización y mejora de la protección social ha adquirido un significado propio entre los objetivos específicos de la Unión Europea, hasta el punto de que entre las conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa, de marzo de 2000, se apuntó la necesidad de reforzar la cooperación entre los Estados miembros en esta materia,

DEBE RECORDARSE QUE LA MODERNIZACIÓN Y MEJORA DE LA PROTECCIÓN SOCIAL HA ADQUIRIDO UN SIGNIFICADO PROPIO ENTRE LOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE LA UNIÓN EUROPEA, HASTA EL PUNTO DE QUE ENTRE LAS CONCLUSIONES DEL CONSEJO EUROPEO DE LISBOA, DE MARZO DE 2000, SE APUNTÓ LA NECESIDAD DE REFORZAR LA COOPERACIÓN ENTRE LOS ESTADOS MIEMBROS EN ESTA MATERIA, HECHO QUE FUE MATERIALIZADO CON LA CREACIÓN DEL COMITÉ CONSULTIVO DE PROTECCIÓN SOCIAL.

hecho que fue materializado con la creación del Comité Consultivo de Protección Social[7]. Entre los fines de este Comité se encuentran el seguimiento de las políticas de protección social de cada país y el intercambio de información, experiencias y buenas prácticas entre los Estados miembros y con la Comisión, así como la presentación de un informe anual al Consejo sobre el estado y los avances de estas políticas.

3. El Acuerdo para la mejora y desarrollo del Sistema de Protección Social

El Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de la Seguridad Social avanza, en la línea de las Recomendaciones del Pacto de Toledo, hacia la consolidación de la viabilidad presente y futura del sistema público de pensiones, mediante la racionalización del gasto.

El Acuerdo de 2001 entraña un conjunto de iniciativas, en la perspectiva de reformas concretas, a materializar en un posterior desarrollo normativo, comprendidas en quince apartados:

I. Separación de las fuentes de financiación.

El Pacto de Toledo inició el proceso de separación de las fuentes de financiación de la Seguridad Social. En atención a esta previsión, el artículo 86.2 de la Ley General de la Seguridad Social, en su redacción dada por la mencionada Ley 24/1997, determina que "la acción protectora de la Seguridad Social, en su modalidad no contributiva y universal, se financiará mediante aportaciones del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social", mientras que las prestaciones contributivas y los gastos derivados de su gestión y funcionamiento serán financiados "básicamente" con los recursos derivados de las

(7) Constituido formalmente en diciembre de 2000, a través de la nueva redacción del artículo 144 del TCE, aprobado en la Cumbre Europea de Niza.

cotizaciones o de las aportaciones del Estado para atenciones específicas.

Sin embargo, un hecho contrastado en los presupuestos del año 2001 es que aún no se ha finalizado el proceso de separación, mediante la consolidación de los niveles contributivos y no contributivos. En efecto, las trasferencias del Estado, en el año 2001, si bien cubren la asistencia sanitaria, las pensiones no contributivas, las prestaciones familiares por hijo a cargo, las de la LISMI, las jubilaciones anticipadas y los servicios sociales, apenas se hacen cargo de los complementos a mínimos de las pensiones.

De este modo, en la línea señalada por la Recomendación Primera del Pacto de Toledo, el Acuerdo de 2001 recuerda la necesidad de culminar este proceso, a través de las modificaciones precisas en la legislación para la ubicación definitiva de los complementos a mínimos, otorgándoles definitivamente carácter de naturaleza no contributiva, y por tanto, con cargo a las aportaciones del Estado. Para ello, se determina que las Leyes Generales de Presupuestos del Estado fijen las sucesivas aportaciones estatales a estos complementos, hasta su total financiación pública en un plazo no superior a doce años.

La consecución de este objetivo deberá permitir un futuro e interesante debate claro sobre la financiación de la Seguridad Social, el esfuerzo de la cotización como fuente de recursos, y, en suma, la situación de los sistemas asegurativos y de reparto.

II-III- Aplicación de excedentes y el Fondo de Reserva.

Como elemento de garantía y consolidación del sistema de la Seguridad Social, se considera que el Gobierno, previa consulta con las organizaciones sociales, y de acuerdo con las posibilidades económicas de cada momento y la situación económica, debe destinar prioritariamente los excedentes en cotizaciones sociales, procedentes de las liquidaciones presupuestarias, a la dotación del Fondo de Reserva.

De este modo, su objetivo reside en constituir un número suficiente de recursos que permitan afrontar situaciones estructurales de déficit financiero del Sistema de la Seguridad Social en el nivel contributivo de sus prestaciones, y, por tanto, garantizar el equilibrio del sistema de pensiones.

El Acuerdo fija la cuantía que debe alcanzar este Fondo en una mensualidad ordinaria del total de pago de prestaciones periódicas que realiza la Tesorería General de la Seguridad Social, más el prorrateo de las pagas extraordinarias, mensualidad que se estima se situará en el año 2004 en torno a los 800.000 millones de pesetas, si bien, de conformidad con las orientaciones del Plan de Estabilidad, se considera deseable que su cuantía alcance un importe de un billón de pesetas.

Plasmación de esta recomendación ha sido el reciente acuerdo del Consejo de Ministros por el que se ha incrementado hasta 300.000 millones de pesetas (1.803 millones de euros) la dotación al Fondo de Reserva de la Seguridad Social en el año 2001 [8]. Tras el acuerdo adoptado, este Fondo contaría ya con 404.686 millones de pesetas, de los que 100.000 corresponden a la dotación presupuestaria realizada en el año 2000; 300.000, a la realizada hoy para el 2001, y 4.686 millones corresponderían a los rendimientos obtenidos por la inversión del Fondo en activos financieros públicos.

Para los presupuestos del 2002, la dotación inicial del Fondo se prevé que ascienda a 175.000 millones de pesetas, lo que unido a los recursos con los que cuenta en la actualidad, entrañaría una dotación en torno a 575.000 millones de pesetas, esto es, casi una mensualidad ordinaria del pago de las pensiones.

El Acuerdo deja pendiente de desarrollar las normas precisas que regulen aspectos esenciales, como los mecanismos de inversión del Fondo de Reserva, los instrumentos de control y rendición de resultados, y los supuestos de realización del Fondo. A este respecto, se encarga al Gobierno que, en el plazo máximo de un año, y previa consulta con la Comisión de Seguimiento del Acuerdo, dicte las normas oportunas.

No obstante, la aplicación de los excedentes al Fondo de reserva no se configura como una medida rígida, de forma que el Gobierno, previa consulta con la Comisión de Seguimiento, podría establecer el destino de los excedentes a la mejora de las

(8) Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de octubre de 2001, por el que se amplía la dotación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social y se autoriza una materialización financiera adicional.

prestaciones y a la reducción de las cotizaciones sociales.

IV. Jubilación flexible.

El tratamiento de la jubilación, para dotarla de caracteres de flexibilidad y gradualidad, aparece como uno de los principales temas sustantivos del Acuerdo. Así, se aborda, por un lado, incentivar la prolongación de la vida activa de los trabajadores, y, por otro, generalizar el derecho a la jubilación anticipada. Se trata, con ello, de dar respuesta efectiva a problemas concretos, cuyos contornos y posibles alternativas de solución fueron apuntadas por el CES en su Informe 2/2000, sobre vida laboral y prejubilaciones.

Ésta era una línea ya contemplada en la Recomendación Primera del Pacto de Toledo, en cuya virtud la Disposición Adicional 26 de la Ley General de la Seguridad Social, en su redacción dada por la Ley 24/1997, facultó al Gobierno para "otorgar desgravaciones, o deducciones de cotizaciones sociales, en aquellos supuestos en que el trabajador opte por permanecer en activo, una vez alcanzada la edad de sesenta y cinco años, con suspensión proporcional al percibo de la pensión", añadiendo, a continuación, que "la regularización de los mismos se hará previa consulta a las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales más representativas".

En este orden de cosas, el Acuerdo procede a concretar dicho principio en un conjunto concreto de medidas. Para ello, en primer lugar, se afirma el mantenimiento de los 65 años como edad mínima general de acceso a la pensión de jubilación.

EN EL SUPUESTO DE EXTINCIÓN DE CONTRATOS DE TRABAJO DERIVADOS DE UN EXPEDIENTE DE REGULACIÓN DE EMPLEO, PROMOVIDOS POR EMPRESAS QUE NO SE ENCUENTREN INCURSAS EN UN PROCEDIMIENTO CONCURSAL, AQUÉL DEBERÁ LLEVAR COMO ANEXO UN ACUERDO EN CUYAS CLÁUSULAS SE OBLIGUE A FINANCIAR UN CONVENIO ESPECIAL CON LA TESORERÍA GENERAL HASTA LA EDAD DE 65 AÑOS, Y CUYO COSTE DEBERÁ SER SOPORTADO, SALVO PACTO EN CONTRARIO, POR EMPRESARIOS Y TRABAJADORES EN LA MISMA PROPORCIÓN EN QUE SE COTIZA POR CONTINGENCIAS COMUNES EN EL RÉGIMEN GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Con el objetivo de lograr la permanencia en la actividad laboral por encima de los 65 años, el Gobierno se compromete a introducir las oportunas modificaciones legales para dar acogida a las siguientes medidas:

- Compatibilidad entre el percibo de una pensión de jubilación y el desarrollo de actividades laborales desde el momento en que se comience a percibir una pensión de jubilación a cargo de la Seguridad Social, para lo que se modificará la actual regulación de la jubilación parcial[9].

- Exoneración del pago de cotizaciones sociales por contingencias comunes de los trabajadores de 65 o más años en los términos previstos en el apartado XII del Acuerdo.

- Acceso a las pensiones de incapacidad permanente para el trabajador que tenga 65 años o más y reúna las condiciones de acceso a la pensión de jubilación, cuando la causa originaria de la incapacidad derive de un accidente de trabajo o de una enfermedad profesional.

- No extinción del subsidio por desempleo para mayores de 52 años por el hecho de que el beneficiario alcance la edad a la que pueda tener derecho a una jubilación contributiva.

- A efectos del cálculo de la pensión de jubilación, la base de cotización a partir de los 65 años no podrá verse incremen-

(9) El Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social para el año 2002, cuyo texto fue objeto del Dictamen 3/2001 del CES, aprobado en el Pleno de 3 de octubre de 2001, prevé la modificación del artículo 166 de la LGSS, con objeto de dar acogida legal a esta medida del Acuerdo de pensiones de 2001.

tada respecto a la del ejercicio anterior en un porcentaje superior al índice de precios al consumo más dos puntos.

● Desarrollo de medidas que posibiliten que el porcentaje aplicable a la base reguladora de la pensión de jubilación pueda superar el 100 por 100 respecto a aquellos trabajadores que permanezcan en activo más allá de los 65 años de edad y 35 de cotización.

Por lo que respecta al acceso a la jubilación anticipada, las limitaciones del sistema vigente, así como la necesidad de medidas para su superación, ya fueron puestas de manifiesto por el CES en el referido Informe 2/2000. En este sentido, como se observará, buena parte de las iniciativas acogidas en este nuevo Acuerdo responden a la filosofía de las recomendaciones contenidas en el citado Informe.

El Acuerdo de 2001 otorga al derecho a la jubilación anticipada carácter general, de forma que su ejercicio no se limita a determinados motivos históricos, como ocurre en la actualidad. No obstante, se mantiene en su regulación actual el acceso, por aplicación del derecho transitorio para el Mutualismo Laboral, a la jubilación a partir de los 60 años. El Acuerdo de 2001 amplía la posibilidad de acogerse a la jubilación anticipada a los trabajadores afiliados a la Seguridad Social con posterioridad al 1 de enero de 1967, a partir de los 61 años, y siempre que reúnan las siguientes condiciones:

● Estar incluidos en un Régimen de la Seguridad Social que contemple el derecho de la jubilación anticipada[10].

● Acreditar un período mínimo de cotización efectivo de 30 años[11].

● Involuntariedad del cese en el trabajo y, en el caso de despido colectivo, sujeción al correspondiente expediente de regulación de empleo.

● En el supuesto de extinción de contratos de trabajo derivados de un expediente de regulación de empleo, promovidos por empresas que no se encuentren incursas en un procedimiento concursal, aquél deberá llevar como anexo un acuerdo en cuyas cláusulas se obligue a financiar un convenio especial con la Tesorería General hasta la edad de 65 años, y cuyo coste deberá ser soportado, salvo pacto en contrario, por empresarios y trabajadores en la misma proporción en que se cotiza por contingencias comunes en el Régimen General de la Seguridad Social.

● Encontrarse inscrito el trabajador en el INEM como demandante de empleo durante un plazo, al menos, de seis meses a la fecha de solicitud de jubilación anticipada.

● Respecto al coeficiente reductor aplicable a la pensión de jubilación cuando se acceda a una edad inferior a los 65 años, se suaviza el régimen previsto en el derecho transitorio y, con criterios de contributividad, se prevé la siguiente escala:

Años cotización efectiva acreditada	Por cada año que falte para 65 años (%)
40 ó más	6,0
39-38	6,5
37-35	7,0
34-31	7,5
30 o menos	8,0

V. Contributividad y equidad del sistema.

En atención a la Recomendación Novena del Pacto de Toledo, con el objeto de conseguir una mayor proporcionalidad ente esfuerzo de cotización y nivel de prestación alcanzado, el Acuerdo propone revisar el sistema de cálculo de la base reguladora, de forma progresiva, atendiendo al esfuerzo realizado por el trabajador a lo largo de su vida laboral.

Para ello se acuerda, además, adoptar las medidas oportunas para un cálculo más idóneo de las prestaciones, una vez finalizado el período transitorio de ampliación de cálculo de la base reguladora hasta los quince años, lo que tendrá lugar en el año 2003.

Con ello, las partes firmantes del Acuerdo se hacen conscientes de la imposibilidad actual de ampliar los años de cotización a considerar más allá de los quince años, y de la necesidad de estudiar en profundidad esta cuestión, una vez pondera-

(10) Lo que entraña dejar al margen del derecho a la jubilación anticipada a los trabajadores del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, los Empleados de Hogar y los del Régimen Especial Agrario.

(11) Destaca en este aspecto la importante diferencia con el régimen de la jubilación anticipada prevista en el derecho transitorio, en la que bastarían quince años cotizados, incluyendo, en su caso, las cotizaciones correspondientes a las pagas extraordinarias.

dos los efectos de la reforma operada en el año 1997.

VI. Mejora de prestaciones.

Es conveniente profundizar en la aplicación del principio de solidaridad, especialmente en las situaciones de mayor necesidad o de cuantía más reducida de pensión, concretamente en las pensiones de viudedad, de orfandad y en las pensiones mínimas.

Así, el Acuerdo procede a modificar mínimos[12], a incrementar porcentajes de cálculo, o a elevar la edad de su percepción. Todo lo cual se traduce en las siguientes medidas:

Pensión de viudedad

- Mejora general y progresiva del porcentaje aplicable a la base reguladora, que pasará de forma gradual del 45 al 52 por 100.

- En el supuesto de cargas familiares y que la pensión de viudedad constituya la principal fuente de rentas, el porcentaje será del 70 por 100.

- Nuevo marco de compatibilidades, permitiendo el mantenimiento aunque el pensionista contraiga nuevas nupcias, siempre que concurran simultáneamente las circunstancias de personas mayores o incapacitadas, de que la pensión de viudedad constituya la principal fuente de ingresos y de que se trate de personas con menores niveles de rentas.

Pensión de orfandad

- Se incrementará el límite de edad para su percepción, que pasa a 22 años y en caso de orfandad absoluta a 24 años, siempre que el huérfano no trabaje o, si lo hace, que los ingresos no superen el 75 por 100 del salario mínimo interprofesional.

EN CUANTO A LA SIMPLIFICACIÓN E INTEGRACIÓN DE LOS REGÍMENES, EL PUNTO DE PARTIDA SE MARCA EN LA INCLUSIÓN DE LOS TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA DEL RÉGIMEN ESPECIAL AGRARIO EN EL DE AUTÓNOMOS Y SEGUIRSE SUCESIVAMENTE RESPECTO A LOS AUTÓNOMOS DEL RÉGIMEN ESPECIAL DEL MAR, SIN PERJUICIO DE MANTENER LAS ESPECIALIDADES QUE PROCEDAN Y DE INSTITUIR LOS SISTEMAS QUE SE CONSIDEREN PROCEDENTES EN MATERIA DE AFILIACIÓN, ALTAS, BAJAS, COTIZACIÓN Y RECAUDACIÓN.

Pensiones mínimas

Se incrementarán las cuantías de las pensiones mínimas de jubilación con beneficiarios de menos de 65 años y de viudedad para beneficiarios menores de 65 años y las no concurrentes del extinguido Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI).

VII. Convergencia de Regímenes Especiales

El Acuerdo desarrolla, a este respecto, las recomendaciones Cuarta y Sexta del Pacto de Toledo, tendentes a la mejora de la acción protectora y a la simplificación e integración de determinados regímenes. La necesidad de progresar en el desarrollo de ambas recomendaciones fue recomendada por el CES, en su Informe 4/2000, de manera que se avance en el proceso de convergencia de regímenes y en la existencia de una mayor equiparación entre aportación y protección.

En dicha dirección, el Acuerdo ha introducido diversas previsiones. Así, en relación con el Régimen de Autónomos, se considera conveniente introducir medidas que mejoren su marco de acción protectora, acercándose a la dispensada en el Régimen General ante supuestos homogéneos. En tal línea, se acuerda incluir en el

(12) Debe tenerse en consideración que una parte de la subida prevista vendrá a compensar los complementos a mínimos que vinieran percibiendo sus perceptores.

RETA la prestación de incapacidad permanente total "cualificada" cuando el trabajador autónomo tenga 55 o más años y no ejerza una actividad ni sea titular de un establecimiento mercantil o industrial[13]. Asimismo, se prevé la inclusión en este Régimen de la cobertura de riesgos profesionales, para lo que se establecerán las correspondientes cotizaciones.

En cuanto a la simplificación e integración de los Regímenes, el punto de partida se marca en la inclusión de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario en el de Autónomos y seguirse sucesivamente respecto a los autónomos del Régimen Especial del Mar, sin perjuicio de mantener las especialidades que procedan y de instituir los sistemas que se consideren procedentes en materia de afiliación, altas, bajas, cotización y recaudación.

Asimismo, este apartado contempla otras medidas dirigidas a evitar la discriminación de la mujer agraria en orden a su inclusión en el Régimen Especial Agrario y para asegurar el encuadramiento y afiliación correctos de los trabajadores agrarios. De igual forma, se prevé el análisis de la integración de los trabajadores por cuenta ajena del Régimen Especial Agrario en el Régimen General.

VIII. Dependencia.

El fenómeno del envejecimiento en todas sus dimensiones, y en especial respecto a la evolución de la tasa de dependencia y a su coincidencia con el acortamiento de la vida laboral, ha sido ampliamente estudiado por el CES en su Informe 2/2000, en el que se llamó la atención sobre las posibles repercusiones en el sistema de protección social y en la respuesta de la organización social (familia e instituciones) a la hora de afrontar el fenómeno de la dependencia de las personas mayores.

En este sentido, el Acuerdo reconoce que la solución eficaz habrá de ser compartida por las tres Administraciones Públicas, se reconoce que la Administración General del Estado debe jugar un papel de impulso en la cobertura social de esta contingencia, contribuyendo de esta forma a garantizar la igualdad en todo el Estado al acceso a prestaciones y programas por parte de las personas dependientes.

Se considera necesario, en este sentido, abrir un período de análisis y debate social en orden a que, antes de finalizar la presente legislatura, pueda estar diseñada y aprobada una política de atención a la dependencia con el rango normativo oportuno.

IX. Agencia de la Seguridad Social.

Con esta medida se pretende materializar la Recomendación Séptima del Pacto de Toledo. Para ello, el Gobierno asume el compromiso de remitir a las Cortes Generales, en el plazo máximo de un año, previa consulta con las organizaciones sociales, un Proyecto de Ley de Creación de la Agencia de la Seguridad Social, a fin de que se mejore la gestión y administración de la Seguridad Social, dotando a su funcionamiento de los principios de simplificación, racionalización, economía de costes y de eficacia social, además de descentralización funcional.

X. Lucha contra el fraude.

Cabe recordar, en primer término, que el CES, en el contexto más amplio del estudio sobre la economía sumergida (Informe 2/1999), ya puso de manifiesto que dada su estrecha vinculación con el empleo irregular y con el fraude en las distintas prestaciones y subsidios del sistema español de protección social, el efectivo cumplimiento de la Quinta Recomendación del Pacto de Toledo exigiría una intensificación de la lucha contra este tipo de prácticas. Para ello, además, recomendó revisar el esquema de incompatibilidad de las distintas prestaciones, estableciendo requisitos específicos más adecuados a la prestación y a la situación que proteja.

En esta línea, y teniendo como referente la recomendación Decimotercera del Pacto de Toledo, el Acuerdo de 2001 incide en la necesidad de continuar con las medidas de mejora de gestión de la incapacidad temporal.

En esta línea, se adoptan iniciativas dirigidas, por un lado, a mejorar la gestión y cobertura de las situaciones reales de imposibilidad de acceder al traba-

(13) Con los mismos requisitos se aplicará a los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario y a los del Régimen Especial de Trabajadores del Mar, entendiendo la referencia al establecimiento mercantil o industrial, en estos dos casos, a la explotación agraria o marítimo-pesquera.

jo en caso de accidente o enfermedad, y, por otro, a evitar la utilización indebida de la prestación.

Todo ello se traduce en medidas dirigidas a impedir la concatenación abusiva de la incapacidad temporal con la prestación de desempleo, evitar la prolongación de la prestación cuando el trabajador no acuda sin causa justificada a los reconocimientos médicos requeridos por la entidad pagadora, e incrementar la coordinación entre las entidades responsables del pago y el INSALUD y los servicios de salud que permitan un mejor control de las situaciones de incapacidad temporal.

En este mismo orden de cosas, se prevé adoptar las medidas normativas necesarias para incluir a los trabajadores en el Sistema de la Seguridad Social y en el Régimen que corresponda, adecuando el encuadramiento a la actividad económica realizada.

XI. Responsabilidad en el cumplimiento de las obligaciones de la Seguridad Social.

Bajo los pilares fundamentales de mantener las garantías del trabajador para acceder a la protección del Sistema de la Seguridad Social, de una adecuada combinación del alcance y consecuencias del incumplimiento de las obligaciones de afiliación y/o cotización por las empresas y de preservar el equilibrio financiero del sistema de la Seguridad Social, se estima conveniente la adopción de las siguientes medidas:

● Adecuar la aplicación del principio de automaticidad de las prestaciones, limitando el anticipo por parte de la entidad gestora colaboradora exclusivamente hasta dos veces y media el salario mínimo interprofesional. Dada la limitación de la cobertura que ello entraña, se prevé la obligación de la Tesorería General de remitir anualmente a cada trabajador un documento-informe en el que se recoja la cuantía y número de cotizaciones que consten en su registro fruto de las declaraciones o ingresos efectuados por los empresarios, con el fin de que el trabajador pueda actuar en el menor plazo frente a descubiertos en su cotización.

EN CUANTO A LA CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y FAMILIAR, EL ACUERDO AMPLÍA LAS BONIFICACIONES QUE ACTUALMENTE RECIBEN LAS MUJERES EN ACTIVO. ASÍ, EN LOS SUPUESTOS DE SUSPENSIÓN DE CONTRATO DE TRABAJO POR MATERNIDAD, CUANDO SE PRODUZCA LA REINCORPORACIÓN, LOS EMPRESARIOS TENDRÁN DERECHO A UNA BONIFICACIÓN DEL 100 POR 100 DE LA APORTACIÓN EMPRESARIAL A LA SEGURIDAD SOCIAL POR CONTINGENCIAS COMUNES DURANTE EL PERÍODO MÁXIMO DE UN AÑO.

● Desarrollo normativo del procedimiento declarativo de responsabilidad empresarial, dotándole de eficacia y agilidad, y en el que se atribuyan las competencias necesarias, a este respecto, a las entidades gestoras, fundamentalmente en relación con las prestaciones que reconoce el Sistema de Seguridad Social.

● Condicionar el reintegro por el Instituto Nacional de la Seguridad Social a las Mutuas del importe de las prestaciones anticipadas por las mismas a que, con carácter previo, se proceda a la declaración administrativa o judicial de insolvencia del empresario declarado responsable.

XII. Reducciones y bonificaciones en la cotización.

En este apartado se desarrollan medidas de política de empleo dirigidas bien a la conciliación de la vida laboral y familiar, bien a la integración o permanencia en la vida laboral activa de los trabajadores de mayor edad.

En cuanto a la conciliación de la vida laboral y familiar, el Acuerdo amplía las bonificaciones que actualmente reciben las mujeres en activo. Así, en los supuestos de suspensión de contrato de trabajo por maternidad[14], cuando se produzca la reincorporación, los empresarios tendrán derecho a una bonificación del 100 por 100 de la aportación empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes durante el período máximo de un año.

En cuanto a las medidas de inserción o permanencia laboral, cabe recordar que las propuestas realizadas por el CES en su Informe 2/2000 iban dirigidas a incentivar el empleo de los trabajadores de más edad con problemas de integración o permanencia en el mercado de trabajo. A este respecto, el Acuerdo prevé que los trabajadores contratados con 55 años o más y que tengan una antigüedad en la empresa de cinco o más años, gozarán de una bonificación o reducción gradual de la aportación empresarial en la cotización a la Seguridad Social por contingencias comunes, salvo en lo que se refiere a la incapacidad temporal, hasta cumplir los 65 años.

Esta medida será efectiva a partir del 1 de enero del año 2002, de forma que las bonificaciones o reducciones de la cuota patronal por contingencias comunes sean del 50 por 100 respecto de los trabajadores de 60 años, aumentando gradualmente de modo que a los 65 años de edad alcancen el 100 por 100. Las reducciones deberán extenderse sucesivamente hasta que sean de aplicación a las cotizaciones del colectivo de trabajadores con más de 55 años.

Asimismo, y con la finalidad de incentivar la prolongación en la actividad laboral a los trabajadores más allá de los 65 años (en línea con el apartado IV del Acuerdo), se exonerará del pago de cotizaciones sociales por contingencias comunes, salvo en lo que se refiere a la incapacidad temporal, correspondientes a los trabajadores que voluntariamente decidan la continuidad o la reiniciación de la actividad laboral, tengan una edad superior a 65 años y acrediten 35 años efectivos de cotización.

XIII. Previsión Social Complementaria.

Este apartado da continuidad a la Recomendación Decimocuarta del Pacto de Toledo, en el sentido de que, a la vez que se desarrolla el modelo público de Seguridad Social, se incentiva la previsión social complementaria. En este mismo sentido, el CES, en su Informe 2/2000, señaló la necesidad de fomentar la previsión social complementaria –objetivo en el que la negociación colectiva tiene un importante papel que desempeñar–, como instrumento adicional a las pensiones del sistema público, tanto de las resultantes de la jubilación ordinaria como de las de la jubilación anticipada.

El Acuerdo de 2001 considera necesario introducir modificaciones en el marco regulador vigente en una triple dirección:

- Potenciación de los planes de pensiones de empleo, facilitando la incorporación de las Pymes y de los empresarios individuales a planes de promoción conjunta o, en su caso, propios.

- Mejora de la interacción de los planes de pensiones de empleo con la negociación colectiva, lo que deberá realizarse en el marco del diálogo social y de la compatibilización del ámbito supraempresarial de negociación con los acuerdos a nivel de empresa.

- Definición de las contingencias previstas en la normativa de planes de pensiones.

XIV. Comisión de Seguimiento.

Esta Comisión se integrará por las partes firmantes, y su objetivo será el análisis y seguimiento del Acuerdo, en particular, y de la evolución del Sistema de la Seguridad Social, en general.

Esta Comisión se constituirá en el plazo máximo de un mes y aprobará sus propios procedimientos, realizando sus funciones durante la vigencia del Acuerdo, para lo cual contará con los medios y recursos precisos que facilitará la Administración.

XV. Duración del Acuerdo.

El Acuerdo de pensiones no se establece a largo plazo, sino que extiende su vigencia hasta el año 2004, salvo para las me-

(14) Si bien el Acuerdo se refiere a los supuestos de reincorporación tras una suspensión del contrato de trabajo por maternidad, parece lógico entender, dada la trayectoria legislativa en este sentido, que la medida comprenderá, igualmente, los casos de adopción y acogimiento.

didas o supuestos en los que se establece específicamente un límite diferente.

Este plazo guarda coherencia con la perspectiva temporal de las iniciativas ya tomadas en el Acuerdo de 1996 y plasmadas en la Ley 24/1997, medidas que, conjuntamente con las adoptadas en el Acuerdo de 2001, y de conformidad con la evolución social, deberán permitir la continuidad de la concertación en materia de protección social.

4. Conclusiones

El Acuerdo sobre protección social del año 2001 ha recogido un conjunto de iniciativas que encaran diversas cuestiones, algunas que habían quedado pendientes para el diálogo social –como es el caso del encuadramiento definitivo de los complementos a mínimos de pensiones– y otras que habían venido siendo objeto de reiterado planteamiento por parte de los interlocutores sociales, pudiendo mencionarse la jubilación anticipada voluntaria del trabajador y la reducción de las cotizaciones sociales. Además, el Acuerdo ha planteado otros temas dentro de la consideración de que los modelos de Seguridad Social han de ir introduciendo reformas que permitan su modernización en función de la evolución de las necesidades sociales y que incidan positivamente sobre los dos apoyos del sistema: el crecimiento económico y la creación de empleo.

EL CES, EN SU INFORME 2/2000, SEÑALÓ LA NECESIDAD DE FOMENTAR LA PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA –OBJETIVO EN EL QUE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA TIENE UN IMPORTANTE PAPEL QUE DESEMPEÑAR–, COMO INSTRUMENTO ADICIONAL A LAS PENSIONES DEL SISTEMA PÚBLICO, TANTO DE LAS RESULTANTES DE LA JUBILACIÓN ORDINARIA COMO DE LAS DE LA JUBILACIÓN ANTICIPADA.

El Acuerdo de 2001 aparca los análisis efectuados en relación a los problemas demográficos de España, en el prisma del año 2050, y ha optado por el objetivo a medio plazo de la consolidación financiera de la Seguridad Social, mediante el control y racionalización del gasto público.

Ello no es óbice, sin embargo, para afirmar la necesidad de una continua adaptación de los Sistemas de Seguridad Social de naturaleza contributiva a los cambios del mercado de trabajo, en concreto, y de la sociedad, en general.

En todo caso, se trata de cuestiones que han sido objeto permanente del diálogo que mantienen los interlocutores sociales en el Consejo Económico y Social, diálogo que se ha visto plasmado en la elaboración de los Informes de iniciativa propia mencionados, con los que el CES ha contribuido a diagnosticar algunos de los problemas a los que ha querido dar respuesta el Acuerdo, apuntando orientaciones para la acción que coinciden en buena parte con el sentido de algunas de las medidas en él previstas. ●

DEBATE

ALGUNAS DE LAS POCAS REFORMAS QUE PROPONE EL ACUERDO PUEDEN Y DEBEN SER MEJORADAS

Enrique GARCÍA TOMÁS
Secretario General del Consejo General de Graduados Sociales

El Consejo General de Colegios Oficiales de Graduados Sociales se siente honrado con la invitación que el director y el consejo de redacción de "Foro de Seguridad Social" le ha hecho para dar su opinión sobre el importante acuerdo que para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social se firmó, en la Moncloa, el pasado mes de abril. Porque esa invitación, dado lo restrictiva que ha sido, en cuanto al número de personas y entidades convocadas, supone un importante reconocimiento a nuestro colectivo respecto a su participación en el tejido socio-laboral de España. Por ello, como principio del trabajo que hemos elaborado, queremos dejar constancia de nuestra gratitud por la deferencia que se nos hace.

ACCIONES PRIORITARIAS

Parece que cuanto se relaciona con las competencias del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales es prioritario en la actual legislatura. Al menos, es en lo que más está incidiendo la legislación más reciente. Seguramente porque el Ejecutivo entiende que son asuntos que afectan al común de los ciudadanos, al mayor número de votantes. Pero esa prioridad motiva precipitación y el resultado está siendo una normativa cuyas últimas consecuencias parecen poco estudiadas; que tiene imprecisiones y deja lugar a diversas interpretaciones, no todas con el espíritu que han motivado el trabajo del legislador. A lo cual, sin duda, contribuye el colchón o paracaídas que supone cada año el "cajón de sastre" que son la Ley de Presupuestos Generales del Estado y la de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, mediante las cuales el Gobierno de la nación puede enmendar errores. Aunque no siempre lo hace, pese a tener conocimiento de los yerros cometidos.

Pero no sólo se ve precipitación en lo que llega a plasmarse

en el Boletín Oficial del Estado, sino en la interpretación de ello, en algunos anuncios que se hacen con respecto a las actuaciones futuras, y en acuerdos, como el que es objeto de esta publicación, para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social, firmado el 9 de abril de 2001, por el Presidente del Gobierno, el Secretario General del sindicato Comisiones Obreras y los presidentes de las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME.

A pesar de que de la lectura de su texto se desprende que ha sido elaborado con mayor rapidez que la requerida por la importancia del mismo, el documento, el Acuerdo, es muy importante, pues han coincidido en firmarlo interlocutores que han tenido muchos años de confrontación. Lo han hecho con un espíritu conciliador, del que los Graduados Sociales sabemos mucho; han cedido cada uno de ellos parte de las parcelas que siempre defienden con ahínco, para lograr un consenso que entienden puede ser muy beneficioso para la mejora del Sistema de Seguridad Social español. Han llegado a un acuerdo sin que ninguna de las partes esté totalmente satisfechA del mismo, pero entienden que es lo que podía hacerse para conjugar, en lo posible, los intereses de los representados por cada una de las partes.

Eso no es una apreciación nuestra sino que así lo manifestaron quienes por parte de Comisiones Obreras, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales y la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa intervinieron en la mesa redonda que tuvo lugar en el Seminario sobre "La reforma de los sistemas de la Seguridad Social", llevado a cabo desde el 16 al 20 de julio en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, de Santander. Cada uno hubiera querido obtener mayores ventajas para el colectivo al que representaban, pero, aunque no lo manifiesten o no lo entiendan así, todos han conseguido muchísimo con el Acuerdo que han elaborado, el cual merma posibilidades de actuación a la comisión de seguimiento del cumplimiento del Pacto de Toledo, pues poco o nada han dejado para la revisión del mismo; es decir, una organización sindical y las dos empresariales más importantes han hecho un trabajo paralelo al de los grupos parlamentarios que desde hace años tienen encomendada la labor de velar por la mejora y el desarrollo del sistema público de protección social.

EL ACUERDO QUE HAN ELABORADO MERMA POSIBILIDADES DE ACTUACIÓN A LA COMISIÓN DE SEGUIMIENTO DEL CUMPLIMIENTO DEL PACTO DE TOLEDO, PUES POCO O NADA HAN DEJADO PARA LA REVISIÓN DEL MISMO; ES DECIR, UNA ORGANIZACIÓN SINDICAL Y LAS DOS EMPRESARIALES MÁS IMPORTANTES HAN HECHO UN TRABAJO PARALELO AL DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS QUE DESDE HACE AÑOS TIENEN ENCOMENDADA LA LABOR DE VELAR POR LA MEJORA Y EL DESARROLLO DEL SISTEMA PÚBLICO DE PROTECCIÓN SOCIAL.

OBJETO DE NUESTRA COLABORACION

Tras las consideraciones previas expuestas, hay que entrar en la opinión que al Consejo General de Colegios Oficiales de Graduados Sociales merece lo que ha venido a denominarse "Acuerdo sobre el sistema de pensiones", que es el encargo recibido del director de esta publicación. Lo primero que sugiere la lectura del documento es que la mitad de lo acordado se refiere a compromisos de estudio; una cuarta parte está dedicada a cuestiones sobre las que ya se había pronunciado el anterior Pacto Social o resultan reiterativas por depender de mandatos sin cumplir, o mal cumplidos, que han hecho leyes ya aprobadas por el Parlamento; y sólo la cuarta parte restante –entiéndase en estas proporciones una aproximación– tiene modificaciones de alguna relevancia.

Una de las principales labores de los graduados sociales es la interpretación de las normas socio-laborales para su correcta aplicación por empresas y trabajadores. Por ello entendemos que para cumplir con el encargo que se nos ha hecho, debemos centrar nuestra colaboración, opinando sobre el Acuerdo firmado el día 9 de abril de 2001, en los apartados referidos a las prestaciones y a la cotización, que son sobre lo que tenemos que asesorar a

nuestros clientes. La separación de las fuentes de financiación, la aplicación de excedentes, el fondo de reserva y el resto de las cuestiones relativas a procurar la pervivencia del sistema deben ser comentadas por especialistas en ello que seguramente darán su opinión en otro lugar de este número extraordinario de "Foro de Seguridad Social".

Una de las actividades profesionales de los Graduados Sociales es la aplicación de la normativa en materia social y laboral, el asesoramiento a empresas y trabajadores del cumplimiento correcto de las obligaciones que impone la legislación vigente y el aprovechamiento de las ventajas que ésta ofrece. Estudiamos concienzudamente la normativa para traducirla al campo práctico, al de su aplicación, lo cual no siempre resulta sencillo; unas veces, por la complejidad de ésta, y otras, por su ambigüedad, por su falta de concreción que da lugar a varias interpretaciones, que más veces de las deseables son resueltas, no siempre de la manera más adecuada, por los Tribunales de Justicia. Por eso nuestra colaboración va a ser crítica en el sentido de dar a conocer los inconvenientes que para su aplicación práctica tiene el Acuerdo, con la esperanza de que con ello podamos contribuir a que esos inconvenientes no sean tales cuando queden elaboradas las normas que han de dimanar del "pacto".

JUBILACIÓN FLEXIBLE

El ejemplo más claro de la valoración que con carácter general hacemos del acuerdo al principio de este comentario es su apartado cuarto sobre jubilación flexible, pues, por un lado, propone solucionar cosas que ya están solucionadas por nuestro ordenamiento jurídico, aunque no todas se apliquen con la literalidad de la norma ni, menos aún, con el espíritu y la lógica que ha de tener la Seguridad Social; mientras que, por otro, propone temas para estudio, resulta imprecisa en algún punto y señala modificaciones normativas de dudoso alcance práctico, cuando no de dudosa justicia social.

Jubilación parcial

Tanto es así que lo acordado no se compadece con lo que motiva el acuerdo: "no impedir una presencia social activa de los ciudadanos, teniendo en cuenta, a su vez, que esta permanencia repercute en la propia estima del trabajador, tiene efectos positivos sobre el sistema de pensiones y, de modo más general, presenta indudables ventajas para el conjunto de la sociedad que, de esta forma, puede aprovechar las experiencias y los conocimientos de los trabajadores de más edad". Porque para ello el Gobierno se ha comprometido a presentar un estudio sobre la edad de jubilación, que recoja las experiencias del derecho comparado en esta materia, así como a introducir las modificaciones legales necesarias que posibiliten la adopción de unas medidas cuya finalidad no resulta muy clara.

En el momento de escribir este análisis, la modificación de la regulación de la jubilación parcial, de manera que posibilite la compatibilidad entre el percibo de una pensión de jubilación y el desarrollo de actividades laborales desde el momento en que se comience a percibir una pensión de jubilación a cargo del Sistema de Seguridad Social, es algo que ya está resuelto desde que se estableció esta clase de jubilación y de manera especial, tratando todas las posibilidades de las misma, con la modificación efectuada al artículo 12 del Estatuto de los Trabajadores por la Ley 12/2001, de 9 de julio, de Medidas Urgentes de Reforma del Mercado de Trabajo para el Incremento del Empleo y la Mejora de su Calidad y el artículo 166 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

Seguramente, esto último es consecuencia del Acuerdo que comentamos, pues su vigencia es posterior. No obstante, en el proyecto de la Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social para el año 2002 figura una modificación del precitado artículo 166, en el sentido de que "los trabajadores que hayan alcanzado la edad ordinaria de jubilación y reúnan los requisitos para causar derecho a la misma, podrán acceder a la jubilación parcial sin necesidad de la celebración simultánea de un contrato de relevo". Medida que no favorece la integración laboral y no procura cotizaciones al Sistema para compensar el pago de las pensiones. Aparte de que coarta la posibilidad de los empresarios para rejuvenecer sus plantillas, pues el trabajador al llegar a la edad de 65 años, en lugar de jubilarse totalmente, puede hacerlo sólo parcialmente sin que el tiempo que deja vacante deba ser ocupado por otro trabajador.

Puestos a no recaudar cuotas por el trabajo de los jubilados parcialmente, se podría haber pensado en una medida más efectista que efectiva, como es considerar la base de cotización

del jubilado a tiempo parcial como si estuviese en situación de pluriempleo, estableciendo el tope de la misma en el porcentaje de la base máxima equivalente al del trabajo a tiempo parcial que desarrolle. De esa manera, en no pocos casos, se evitaría una cotización por una base que daría lugar a una pensión superior a la máxima establecida, no pudiendo cobrar ese exceso el jubilado, y en muchos sería un incentivo para que el empresario propiciara esta clase de jubilaciones y contratos a tiempo parcial.

Eso es contrario al principio de solidaridad y contributividad que tiene nuestra Seguridad Social, pero como en alguno otros puntos del acuerdo esos principios no se han tenido en cuenta, también se podría haber establecido esta medida que no dejaría de parecer racional a los sujetos responsables de las cotizaciones.

Reducción de cotizaciones

La exoneración del pago de cotizaciones sociales, por contingencias comunes, salvo en lo que se refiere a la incapacidad temporal, de los trabajadores de sesenta y cinco o más años, que acrediten 35 años efectivos de cotización a la Seguridad Social, sin tener en cuenta a estos efectos la parte proporcional de las pagas extraordinarias, no tiene efectos positivos sobre el sistema de pensiones, ya que deja de aportar cotizaciones, a la vez que no frena el pago de la prestación, sino que seguramente hará el importe de la misma, en un futuro no lejano, mayor que la capitalizada por su beneficiario. Por otro lado, pone un límite muy importante al interés que por alargar la vida laboral tengan los trabajadores, y al que puedan tener los empresarios por seguir contando con los servicios de los mayores de sesenta y cinco años de edad. Sin duda, los más interesados en seguir trabajando serán aquellos que no acrediten 35 años de cotización para poder obtener una pensión de jubilación cuya cuantía inicial sea equivalente a la de su base reguladora, pero con ello el empresario no tiene reducción alguna en sus cotizaciones. Porque los citados trabajadores no están exonerados completamente de la correspondiente a contingencias comunes, excluida la aportación por incapacidad temporal, debido a que no tienen 35 años cotizados, y tampoco pueden acogerse a la reducción gradual prevista para los mayores de 55 años de edad y tengan una antigüedad en la empresa de cinco o más años, porque tal bonificación se pretende establecer únicamente hasta que el trabajador cumpla la edad de 65 años.

LA EXONERACIÓN DEL PAGO DE COTIZACIONES SOCIALES, POR CONTINGENCIAS COMUNES, SALVO EN LO QUE SE REFIERE A LA INCAPACIDAD TEMPORAL, DE LOS TRABAJADORES DE SESENTA Y CINCO O MÁS AÑOS, QUE ACREDITEN 35 AÑOS EFECTIVOS DE COTIZACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL, SIN TENER EN CUENTA A ESTOS EFECTOS, LA PARTE PROPORCIONAL DE LAS PAGAS EXTRAORDINARIAS, NO TIENE EFECTOS POSITIVOS SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES, YA QUE DEJA DE APORTAR COTIZACIONES, A LA VEZ QUE NO FRENA EL PAGO DE LA PRESTACIÓN, SINO QUE SEGURAMENTE HARÁ EL IMPORTE DE LA MISMA, EN UN FUTURO NO LEJANO, MAYOR QUE LA CAPITALIZADA POR SU BENEFICIARIO.

Incapacidad permanente de los mayores de 65 años

La posibilidad recogida en el Acuerdo de acceder a las pensiones de incapacidad permanente, aunque el trabajador tenga sesenta y cinco o más años y reúna las condiciones de acceso a la pensión de jubilación, cuando la causa originaria de la incapacidad derive de accidente de trabajo o de una enfermedad profesional, que es una de las modificaciones que obliga a introducir en la legislación de la Seguridad Social la posibilidad de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo, es la lamentable constatación de la poco delicada actitud del Gobierno cuando propuso la modificación del artículo 138 de la Ley General de la Seguridad Social en el proyecto de la Ley de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, de 15 de julio de 1997, así como la ligereza que tiene en la interpretación de la norma definitiva; ligereza en que, al parecer, incurren el resto de los firmantes del Acuerdo y que ha tras-

cendido a la judicatura. Interpretación que no se compadece con el texto del Real Decreto que, con efectos del 14 de noviembre de 1997, desarrolló el precepto en vigor desde el día 5 de agosto del mismo año, respecto a la imposibilidad de acceder a la pensión de incapacidad permanente una vez cumplida la edad de 65 años. Porque deja claro, en su artículo sexto, que "tendrán derecho a las prestaciones de incapacidad permanente, cualquiera que sea la contingencia que las origine, las personas que, reuniendo las condiciones exigidas, sean declaradas en tal situación cuando, en la fecha del hecho causante, tengan cumplidos 65 años y no reúnan todos los requisitos para acceder a la pensión de jubilación en el Sistema de la Seguridad Social", y quien sufre un accidente laboral no reúne todos los requisitos para acceder a la pensión de jubilación, pues le falta el de haber cesado en el trabajo, que establece el artículo 160 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

Habrá que pensar, por tanto, que la pretensión de esta parte del Acuerdo es concretar que, trabajando una vez cumplida la edad de 65 años, sólo se pueda acceder a la pensión de incapacidad permanente si ésta es producida por accidente de trabajo o enfermedad profesional. Aunque, por la interpretación restrictiva que se está haciendo de la norma en vigor, puede deberse a que ahora la entidad gestora y algunos jueces confunden el término "todos los requisitos" con el de "cotización exigible", pues acreditar ésta supone para ellos tener todos los requisitos para acceder a la pensión de jubilación. Pero sólo a los efectos de negar la posibilidad de acceder a una pensión de incapacidad permanente, pues no para causar derecho a la de jubilación, para lo cual también exigen el cese previo en el trabajo. Con ello, además, se prima a quienes menos han cotizado con respecto a los que más han contribuido al Sistema de la Seguridad Social, pues adquieren más ventajas aquellos que no llegan a los 15 años de cotización.

Esta tesis está avalada con el hecho de que el legislador, si hubiera querido excluir de la cobertura de las pensiones de incapacidad permanente el accidente de trabajo –que es algo impensable— acaecido después de los 65 años de edad, habría dictado otra norma por la que no fuera obligatoria la cotización por contingencias profesionales para quienes ya han cumplido los 65 años. Aparte de que para las pensiones de muerte y supervivencia, así como para la prestación de incapacidad temporal, no han cambiado las condiciones ventajosas que tienen las derivadas de un trabajador en activo que las causa por accidente laboral, aunque el mismo sea mayor de 65 años.

Lo grave es que no se contempla la posibilidad de revisar las situaciones de jubilación que se haya producido por ser denegada la pensión de invalidez permanente derivada de accidente de trabajo o enfermedad profesional para darles las ventajas del cálculo de la base reguladora y de su posible exención fiscal. Mientras que se ha previsto estudiar la actual situación de aquellos pensionistas que ya hayan accedido a una pensión de jubilación anticipada, en orden a posibilitar la mejora de la pensión de jubilación que vienen percibiendo, todo ello de acuerdo con las posibilidades financieras del Sistema. A pesar de haber sido por una lamentable equivocación de la que se han hecho partícipes varias instituciones, derivada de una voluntad política, que, como ha quedado escrito, no se debe a un error legislativo, pues el legislador, quizás inconscientemente, dejó claro que para no tener derecho a la pensión de incapacidad permanente una vez cumplidos los 65 años de edad, se debe haber cesado en el trabajo. Con la interpretación que ahora se está haciendo se perjudica a quienes por su Estatuto (los trabajadores del INSALUD, por ejemplo) tienen fijada la jubilación a los 70 años de edad. Entre los cuales seguramente habrá algún afectado por haber sufrido un accidente de trabajo invalidante con posterioridad al día 5 de agosto de 1997.

El criterio oficial tan restrictivo seguramente se debe a que el Gobierno, cuando propuso la modificación legislativa, pensó que así debía ser, pero el legislador dictó una norma cuya literalidad deja la posibilidad de la interpretación más lógica que se acaba de exponer. Es cierto que lo podía haber dicho más claro –de la forma que ahora se quiere dejar– pero aun así el propio Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, al contestar una consulta sobre determinadas enfermedades profesionales, el día 15 de julio de 1999, entendió que el precepto que nos ocupa no tiene que ser, en ciertos casos, de interpretación tan tajante, y aunque la contestación no está referida a los accidentes de trabajo, muy bien puede serle de aplicación, especialmente cuando ahora, para plasmarlo en el Acuerdo, se ha equiparado el riesgo del accidente laboral y el de la enfermedad profesional. Ésta fue la respuesta:

"Se viene a replantear ante esta Dirección General consulta acerca del alcance que ha de otorgarse a lo previsto en el segundo párrafo del artículo 138.1 de la Ley General de la Seguridad Social. En concreto, se recaba opinión sobre si, habida cuenta la especial singularidad en el proceso de generación y desarrollo de determinadas enfermedades profesionales, el tenor literal de dicho precepto no cabría, en orden a su aplicación, ser flexibilizado por el recurso a otros posibles criterios interpretativos.

En relación con dicha cuestión, cabe comenzar señalando que, conforme es bien conocido, en orden a la interpretación de las normas, y a tenor de lo previsto en apartado 1 del artículo 3 del Código Civil, se ha de atender a diversos criterios hermenéuticos para poder desentrañar el verdadero significado y alcance del precepto en cuestión. Entre esos diferentes criterios, y junto al literal, al contextual, al histórico y al sociológico, el aludido artículo otorga una cierta prevalencia al teleológico, al advertir que, en dicha tarea interpretativa, se habrá de atender "fundamentalmente al espíritu y finalidad" de las normas objeto de interpretación. Según esto, de acuerdo con la interpretación literal del citado artículo 138.1, parece que el acceso a la pensión de incapacidad permanente, en tanto se hayan cumplido los 65 años de edad y se reúna la totalidad de requisitos exigidos para tener derecho a la pensión de jubilación, queda en principio vedado, cualquiera que sea la contingencia que origine tal situación de incapacidad, es decir, tanto si ésta se deriva de enfermedad común o accidente no laboral, como si trae causa de una enfermedad profesional o accidente de trabajo.

SE PUEDE FÁCILMENTE DEDUCIR QUE EL PROPÓSITO DEL LEGISLADOR AL ESTABLECER LA LIMITACIÓN DEL ACCESO A LA SITUACIÓN DE INCAPACIDAD PERMANENTE, EN LOS TÉRMINOS APUNTADOS, NO ERA OTRO QUE EL DE PONER COTO A LA TENDENCIA APRECIADA EN ALGUNAS PERSONAS EN EDADES DE JUBILACIÓN DE ACUDIR DE MODO INAPROPIADO A LA OBTTENCIÓN DE PRESTACIONES POR INCAPACIDAD PERMANENTE.

Una vez efectuada esta apreciación inicial, procede progresar en el entendimiento del precepto o legal que se analiza por medio de su valoración teleológica. Desde dicha perspectiva, se puede fácilmente deducir que el propósito del legislador al establecer la limitación del acceso a la situación de incapacidad permanente, en los términos apuntados, no era otro que el de poner coto a la tendencia apreciada en algunas personas en edades de jubilación de acudir de modo inapropiado a la obtención de prestaciones por incapacidad permanente. Dicha inclinación venía motivada, sobre todo, por el régimen jurídico más favorable que se aplica a las pensiones de esa naturaleza (en cuanto a su intensidad protectora, a su tratamiento fiscal y su régimen de compatibilidad) por comparación con el previsto para las pensiones de jubilación, y amparada en lo asequible que puede resultar acreditar la existencia de limitaciones en la capacidad laboral consecuentes al hecho de haber cumplido ya una cierta edad, circunstancia en razón a la cual cabría estimar como inválidos a una buena parte de quienes se hallen, pensionados o no, habiendo rebasado la edad normal de jubilación.

En este sentido se ha de recordar que, con ocasión de la legislación precedente y a fin de negar la protección por invalidez por contingencias comunes de los ya declarados en situación de jubilación, el Tribunal Supremo se vino pronunciando en iguales términos restrictivos y de cautela, al prevenir sobre "la indeseable consecuencia de erigir en eje del sistema de protección, en materia de pensiones, no a la vejez, que es a la que corresponde tal protagonismo, sino a la invalidez, pues es claro que la avanzada edad, en los más de los casos, produce pérdidas funcionales que podrían determinar dicha situación" (S.T.S. de 14.X.1992, AR. 7634).

Resulta manifiestamente demostrativo de que el objetivo señalado es en realidad el pretendido (impedir la inadecuada sustitución de la pensión de jubilación por la de incapacidad permanente) de hecho de que la negativa del acceso a esta última no la impone el legislador en aquellos supuestos en los que el interesado carece de los requisitos precisos para tener

derecho a la protección básica y natural del sistema para los mayores de 65 años, es decir, la pensión de jubilación.

A tenor de todo ello, cabe concluir que la finalidad prioritaria del mandato legal que se valora se conecta con la intención de evitar una desnaturalización del objetivo protector de las pensiones por incapacidad permanente, poniendo trabas a la posibilidad de suplantar de manera injustificada la pensión de jubilación por otra, de mayor atractivo, otorgada por razón de una eventual incapacidad.

En atención a las anteriores consideraciones es posible interrogarse sobre si la aplicación rigurosa de la literalidad del referido artículo 138.1, segundo párrafo, no debe ser objeto de cierta atenuación en determinados casos.

Sabido es que la rama de los riesgos profesionales en nuestro ordenamiento social se ha caracterizado desde siempre por un tratamiento específico, de protección cualificada, fundamentado en las características peculiares de las situaciones que derivan de accidente de trabajo o enfermedad profesional. Con respecto a esta última, una de las singularidades que la caracterizan reside en que, en no pocas ocasiones, la enfermedad provocada por la acción de un determinado agente nocivo, que actúa en el medio laboral en que el trabajador desarrolla su actividad, está sometida a un largo período de incubación, de manera que su clara manifestación y los efectos incapacitantes que de la misma se llegan a derivar pueden tener lugar con bastante posterioridad al momento de haber sido contraída, pudiendo incluso haber mediado largo tiempo desde la fecha en que se cesó en la actividad susceptible de haberla generado.

Esta circunstancia es la que ha venido propiciando, como ponen de manifiesto los informes elaborados al respecto por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, que el ordenamiento jurídico (refrendado por la interpretación que del mismo se ha realizado por la Jurisprudencia) haya reconocido determinadas especificidades de aplicación exclusiva a las situaciones derivadas de enfermedad profesional, como por ejemplo el poder acudir a la invalidez permanente, no obstante haber sido declarado pensionista de jubilación, la revisión del grado de incapacidad reconocido aun más allá del cumplimiento de los 65 años de edad o el reconocimiento de la situación de asimilada al alta, con carácter intemporal, de quienes desempeñaron puestos de trabajo que hubieran estado sometidos a riesgos de enfermedad profesional, a efectos de poder acceder a la declaración de invalidez por tal contingencia, peculiaridades, todas ellas, que parecen encontrar amparo legal en lo previsto en el artículo 142 de la vigente Ley General de la Seguridad Social.

Contando con dicha realidad, es posible plantear si la reforma introducida en el año 1997 en el repetido artículo 138.1 ha pretendido operar una importante alteración en el régimen jurídico que hasta ese momento venía siendo de aplicación con relación a las enfermedades profesionales.

Reiterando una vez más el objetivo prioritario perseguido con dicha reforma (impedir la sustitución infundada y en ocasiones fraudulenta de la pensión de jubilación por la de incapacidad permanente) y tomando el mismo como referencia, no parece ofrecer dudas que el propósito atribuido al legislador no queda conculcado si dicho precepto se aplica en términos flexibles en determinados supuestos derivados de enfermedad profesional.

En efecto, es evidente que el acto de calificación de la incapacidad permanente no es, en ciertos casos, sino la culminación de un largo proceso patológico evolutivo que pudo tener su origen, e incluso sus primeras manifestaciones no incapacitantes, mucho tiempo atrás, cuando se contrajo la enfermedad profesional con ocasión del desempeño de una determinada actividad laboral de riesgo. En tales supuestos no cabe entender que la pretensión del interesado de alcanzar la pensión de incapacidad permanente responda a un motivo caprichoso o fraudulento (frente a los que el legislador quiso poner los impedimentos ilógicos), por más que el proceso desencadenante de su estado invalidante haya culminado, tras un lento y progresivo desarrollo, después de haber cumplido los 65 años de edad. Es cierto que en tal circunstancia el hecho causante se produce formalmente con posterioridad al límite de edad fijado por la ley, pero no es menos cierto que tal efecto no es sino consecuencia del a veces muy prolongado período de incubación de una determinada enfermedad profesional, que hace distanciar de modo considerable e inusual la fecha del comienzo del proceso enfermante de la de la aparición de sus secuelas invalidantes, y que hubiera bastado un mero acortamiento en la distancia entre ambas fechas para que la pensión por incapacidad perma-

nente hubiera sido reconocida sin ningún tipo de reserva. Por consiguiente, resulta difícil imaginar que en la reforma producida en 1997 el legislador tuviera en consideración supuestos como los descritos para pretender restringir respecto de ellos el derecho a acceder a las correspondientes prestaciones por incapacidad permanente.

Como síntesis de recapitulación de todas las consideraciones hasta aquí efectuadas, cabe concluir que, con amparo en una interpretación flexible que atienda básicamente a la finalidad atribuida al precepto en cuestión, es posible y deseable atenuar el rigor que comporta la aplicación de la literalidad del artículo 138.1 de la Ley General de la Seguridad Social. Atenuación que, para no desvirtuar el espíritu de la reciente modificación de dicho artículo, debe operar en términos restrictivos, evitando una generalización en su aplicación que pudiera propiciar nuevas vías para eventuales conductas fraudulentas.

Por tanto, se considera que la habilitación para causar derecho a la protección por incapacidad permanente debe quedar circunscrita únicamente a supuestos debidos a enfermedad profesional en los que quede acreditado de modo fehaciente e indubitado que la correspondiente enfermedad fue contraída, en los términos exigidos en las normas vigentes (relación de causalidad entre actividad laboral desarrollada, agente nocivo y resultado de enfermedad en el interesado antes del cumplimiento de los 65 años, a cuyo fin se juzga imprescindible que por parte de los pertinentes organismos sanitarios públicos, con la eventual participación de los Equipos de Valoración de Incapacidades, se dé fe de la existencia de un diagnóstico previo de tal enfermedad o, caso de no haberse producido éste, de haberse constatado la aparición, también con carácter previo, de síntomas o alteraciones de la salud que evidencien el inicio del proceso enfermante, aun cuando los mismos no hubieran generado todavía una situación de incapacidad.

Sólo en tales supuestos, y cuando quede suficientemente constatada la concurrencia de las circunstancias señaladas, podría estimarse que el reconocimiento del derecho a la pensión de incapacidad permanente, si el hecho causante se hubiera producido después de que el interesado hubiera cumplido los 65 años de edad, podría llevarse a cabo sin implicar una vulneración del espíritu que se desprende del repetido artículo legal. En caso de no poder justificar de modo inequívoco los expresados extremos y por los procedimientos descritos, aun cuando fuera manifiesta la existencia de una enfermedad profesional como desencadenante de la situación de incapacidad permanente, habría de entenderse que ha de actuar la limitación de edad prevista con carácter general en el artículo 138. 1 de la Ley General de la Seguridad Social.

POR LO QUE SE REFIERE A LA MEJORA DE LAS PENSIONES DE VIUDEDAD, DE ORFANDAD Y ALGUNAS DE LAS MÍNIMAS, CON LO PACTADO NO SE LOGRAN TOTALMENTE LOS PROPÓSITOS. AL MENOS, EN LO QUE SE REFIERE A LA PENSIÓN DE VIUDEDAD, ÉSTA, PARA SER MEJORADA, NECESITA UNA REFORMA EN PROFUNDIDAD, QUE NO SE QUEDE EN UN AUMENTO QUE PUEDE RESULTAR MÁS DEMAGÓGICO QUE EFECTIVO, Y QUE SEA UN INCREMENTO IMPORTANTE QUE PALÍE EL ESTADO DE NECESIDAD.

Como la consulta no estaba referida al accidente de trabajo, no se hace referencia al mismo, pero está claro que en su existencia no puede presumir una práctica fraudulenta, ni tampoco se pueden pretender unos síntomas del mismo anteriores al momento de producirse. Así que no es entendible la postura oficial y que no se haya enmendado el yerro cometido. El cual, además, complica la gestión y la financiación de las pensiones, pues inconscientemente se ha trasladado al Instituto Nacional de la Seguridad Social un pago que corresponde a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.

Subsidio de desempleo

A la posibilidad de modificar la regulación actual del subsidio por desempleo para mayores de 52 años de manera que éste ya no se extinga por el hecho de que el beneficiario al-

cance la edad a la que puede tener derecho a una jubilación en su modalidad contributiva, no le encontramos demasiado sentido. Parece que lo que se pretende es que se reduzca la posibilidad de que los perceptores de ese subsidio, al llegar a los sesenta años de edad, pasen obligatoriamente a percibir una pensión de jubilación, siempre de mayor cuantía que el subsidio asistencial de desempleo, y mantengan una expectativa de empleo una vez pasada esa edad, que también puede ser la de 61 años, en el futuro, pues el tope para percibir la prestación, si no cambia, son los 65 años. Eso es un ejercicio de buena voluntad o de querer contentar a un sector de desempleados, pero nada tiene que ver con el objetivo de lograr una mayor permanencia en la actividad, pues el perceptor del citado subsidio no sólo es un parado de larga duración sino que el legislador, en varias normas, lo considera laboralmente irrecuperable; es decir, un parado indefinido. Aparte de que la medida resulta contraria a la ampliación de la jubilación anticipada que se recoge en el mismo punto del Acuerdo.

CÁLCULO DE LA JUBILACIÓN

En cuanto a que a los efectos del cálculo de la pensión de jubilación que corresponde al trabajador, la base de cotización a partir de los 65 años no podrá verse incrementada, respecto a la vigente en el ejercicio anterior, en un porcentaje superior al índice de precios al consumo más dos puntos porcentuales, no sabemos si quiere ser una medida restrictiva o lo contrario. Si intenta ser restrictiva, constituye un error, pues el artículo 162.2 del actual Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social establece que para la determinación de la base reguladora de la pensión o jubilación, en su modalidad contributiva, no se podrán computar los incrementos de las bases de cotización, producidos en los dos últimos años, que sean consecuencias de aumentos salariales superiores al incremento medio interanual experimentado en el convenio colectivo aplicable o, en su defecto, en el correspondiente sector, lo cual suele ser inferior a lo previsto en el acuerdo, y cuya aplicación algunos Tribunales han ampliado hasta todo el período computable para el cálculo de la base reguladora, en lugar de limitarlo a la de dos años anteriores al hecho causante que determina la norma.

Mientras que si la pretensión es mejorar la normativa actual y el criterio jurisprudencial que impera, para propiciar los deseos del trabajador de permanecer en activo, limitando la posibilidad de incrementar mucho una base por la que, en algunos casos, habrá que pagar una cuota baja, se pueden producir agravios comparativos dentro de una misma empresa. Lo más razonable sería modificar la normativa actual y establecer ese límite para todos los trabajadores y para todo el período que haya de computarse para el cálculo de la base reguladora de la pensión. O bien –habida cuenta que también se piensa en ampliar el período para el cálculo de la base reguladora a toda la vida laboral del trabajador– no poner más límite al incremento de las cotizaciones de los trabajadores menores de 65 años de edad que los que supongan un fraude manifiesto. El cual, cuanto mayor sea el período computable, menor posibilidad tiene de existir y, aun produciéndose, su incidencia en la pensión puede resultar de muy poca importancia.

Jubilación anticipada

La nueva posibilidad de acceso a la jubilación anticipada, acordada para los trabajadores mayores de 61 años, afiliados a la Seguridad Social con posterioridad al día 1 de enero de 1967, parece contraria a la intención de las partes firmantes de prolongar la vida activa de los trabajadores. Como mucho, puede frenar la jubilación anticipada de aquellos a quienes sus contratos de trabajo se extingan por un expediente de regulación de empleo, promovido por empresas que no encuentren incursas en un procedimiento concursal. Porque la obligatoriedad de financiar un convenio especial con la Tesorería General hasta la edad de 65 años, y cuyo coste deberá ser soportado, salvo pacto en contrario, por empresarios y trabajadores en la misma proporción en que se cotiza por contingencias comunes en el Régimen General de la Seguridad Social, puede animar a los afectados a llegar, sin jubilarse, a los 65 años, con el fin de obtener una cuantía de pensión más elevada. Aunque si no tienen la posibilidad, por sus circunstancias personales, de percibir el subsidio de desempleo para mayores de 52 años, o consideran la pensión anticipada que les corresponda suficiente para sus necesidades pueden muy fácilmente obviar permanecer en situación de desempleo por resultarles perjudicial, económicamente hablando.

MEJORA DE PRESTACIONES DEL SISTEMA

Las partes que firmaron del acuerdo pretenden profundizar en la ampliación del principio de solidaridad mejorando las condiciones de las pensiones de

viudedad, de orfandad y algunas de las mínimas, por ser las que protegen situaciones de más necesidad o son de cuantía más reducida, pero con lo pactado no logran totalmente su propósito.

Pensión de viudedad

Al menos, en lo que se refiere a la pensión de viudedad, que para ser mejorada necesita una reforma en profundidad, que no se quede en un aumento que puede resultar más demagógico que efectivo, sino en un incremento importante que palíe realmente el estado de necesidad que se produce en las situaciones de viudedad, y establecer las incompatibilidades precisas, dependiendo de la edad del beneficiario o de sus ingresos derivados del trabajo por cuenta ajena o propia. Aparte de revisar la normativa existente para situaciones derivadas de la Ley del Divorcio, que, en lugar de otorgar pensión a quien sufre una merma de ingresos por la muerte del causante de la pensión, a veces da derecho a un porcentaje –incluso más alto– de la misma a quien ningún perjuicio económico sufre con el referido fallecimiento.

La mejora propuesta es el aumento de forma progresiva del porcentaje aplicable a la base reguladora para el cálculo de la cuantía inicial de la pensión de viudedad, de manera que pase de forma gradual del actual 45% al 52%, sin especificar cómo será esa aplicación gradual, ni en cuántos años se ha de llegar al 52%.

Hubiera sido más acertado generalizar el aumento pactado para los pensionistas de viudedad con responsabilidades familiares (los que convivan con hijos menores de 26 años o mayores incapacitados, o menores acogidos, cuando la renta del conjunto de la unidad familiar, dividida por el número de sus miembros no supere el 75% del Salario Mínimo Interprofesional, excluida la parte proporcional de las pagas extraordinarias). Naturalmente, como ya se ha adelantado al principio del comentario dedicado a este punto del Acuerdo, estableciendo unas incompatibilidades con el percibo de esta clase de pensión. Unas incompatibilidades similares a las que pueda tener la pensión de jubilación, pues habida cuenta de que el principal principio de la Seguridad Social es el de la solidaridad, muy alejado del sinalagma contractual del seguro privado, ha de pensarse en que se ha de procurar, sobre todo, la protección en estado de verdadera necesidad y, si es posible, procurando unas rentas de sustitución lo más cercanas posible a la dejada de percibir al producirse el estado de necesidad. En resumen, podría haberse pensado en elevar gradualmente hasta el 70% o más el porcentaje a aplicar a la base reguladora de la pensión de viudedad y que el percibo de ésta fuera vitalicio si el beneficiario no trabajara o fuera mayor de determinada edad; temporales, durante un período en torno a los dos años, si el beneficiario trabajara, pero garantizando su recuperación, revalorizada con los aumentos de pensión habidos cada año, cuando éste alcanzara la edad fijada para causar a pensión vitalicia o dejara de trabajar.

POR OTRO LADO, SE HA OLVIDADO SOLUCIONAR LOS PROBLEMAS QUE SE PLANTEEN CUANDO EL CÓNYUGE FALLECIDO ES UNA PERSONA DIVORCIADA, PORQUE EN ESTOS CASOS SE REPARTE EL IMPORTE DE LA PENSIÓN ENTRE LOS BENEFICIARIOS EN FUNCIÓN DE LOS AÑOS QUE PERMANECIERON JUNTOS CON EL CAUSANTE, SIN TENER EN CUENTA LA SITUACIÓN DE LA PERSONA VIVA, CON LO CUAL LA APLICACIÓN DE LA PRESTACIÓN SE HACE CON CRITERIO DIFERENTE AL ESPÍRITU DE LA SEGURIDAD SOCIAL, QUE ES EL DE AYUDAR EN ESTADOS DE NECESIDAD.

Por el contrario, se aprobará un nuevo marco de compatibilidades que permita el percibo de esta pensión aunque el pensionista contraiga nuevas nupcias si se trata de personas mayores (no se ha apuntado la posible edad) o incapacitadas, que la pensión de viudedad constituya la principal fuente de ingresos, y que sean personas con menores ingresos de rentas. Pero no se ha indicado cuál puede ser el límite de ese nivel.

Por otro lado, se ha obviado solucionar los problemas que se plantean cuando el cónyuge fallecido es una persona divorciada de un matrimonio anterior, porque en esos casos se reparte el importe de la pensión entre

los beneficiarios en función de los años que permanecieron juntos con el causante, sin tener en cuenta la situación de la persona viva, con lo cual la aplicación de la prestación se hace con criterio diferente al espíritu de la Seguridad Social, que es el de ayudar en estados de necesidad. Ahora ocurre que quien por el fallecimiento de su cónyuge precisa una renta de sustitución del salario o la pensión que éste percibía, tiene que compartir la misma –a veces recibiendo la menor parte– con otra persona que en nada dependía económicamente del causante.

Incluso puede ocurrir que mientras el cónyuge divorciado no vuelto a casar estuvo viviendo con el fallecido, éste no cotizara al sistema de la Seguridad Social y las cotizaciones que dan derecho a la pensión de viudedad hayan sido efectuadas durante el segundo matrimonio, y quien indirectamente ha hecho aportaciones, por estar en un régimen matrimonial de bienes gananciales, ve perjudicada sensiblemente su pensión.

Tampoco se ha pensado en el agravio comparativo que se produce en el cálculo de la base reguladora de la pensión, dependiendo de que el causante sea trabajador en activo o pensionista. Porque cuando el causante es trabajador en activo –o situación asimilada al alta– y la causa del fallecimiento no se debe a accidente de trabajo o enfermedad profesional, la base reguladora es el cociente resultante de dividir por 28 la suma de las bases de cotización durante un período ininterrumpido de 24 meses naturales –elegidos por el beneficiario dentro de los 7 inmediatamente anteriores a la fecha–, aunque dentro de dichos 24 meses existan lapsos en los que no haya obligación de cotizar. Mientras que si el causante es pensionista de vejez o incapacidad permanente, la base reguladora es la misma que sirvió para determinar dicha pensión. Esta base reguladora se ha de actualizar, ya que puede tener su origen varios años antes; con ello, la cuantía que resulte se ha de incrementar con las mejoras o revalorizaciones que hayan tenido lugar, para las prestaciones por muerte y supervivencia, desde la fecha en que se causó la pensión –de jubilación o incapacidad permanente– que percibía el fallecido hasta el momento del fallecimiento.

SE HA ACORDADO INCLUIR EN LA ACCIÓN PROTECTORA DISPENSADA POR EL RÉGIMEN ESPECIAL DE AUTÓNOMOS LA PRESTACIÓN POR INCAPACIDAD PERMANENTE TOTAL "CUALIFICADA", CUANDO UN TRABAJADOR AUTÓNOMO TENGA 55 AÑOS O MÁS Y NO EJERZA UNA ACTIVIDAD, NI SEA TITULAR DE UN ESTABLECIMIENTO MERCANTIL O INDUSTRIAL. CON LO CUAL SE VIENE A RECONOCER Y FAVORECER LA FIGURA DEL "FALSO AUTÓNOMO", DE AQUEL QUE BAJO UNA APARIENCIA DE ARRENDAMIENTO DE SERVICIOS DESARROLLA TAREAS QUE QUEDAN DENTRO DEL ÁREA DE FUNCIONAMIENTO DE LA EMPRESA DE MANERA CONTINUADA

De manera que la pensión de viudedad que genera quien fallece al día siguiente de ser declarado pensionista es más baja que la que podía haber causado un día antes de su muerte.

Somos conscientes de que la forma actual del citado cálculo otorga una renta de sustitución relacionada con la dejada de percibir, pero no se compadece con la idea de contributividad de que se quiere dotar al Sistema, pues así pueden generar pensiones más altas quien menos ha cotizado –tanto en tiempo como en cuantía–, mientras que si el importe inicial de todas las pensiones derivadas de un causante consistieran en un porcentaje de la pensión que a él mismo, en razón de sus circunstancias, le hubiera correspondido en el momento de dar derecho a las mismas, resultaría más razonable. Bien es verdad que, en casos de fallecimiento, quizá no se cubriera el período necesario de cotización, pero podría recurrirse al relleno de lagunas, bien con la base mínima de cotización o de un promedio de las cotizaciones realmente efectuadas dentro del período computable para el cálculo de la base reguladora.

CONVERGENCIA DE RÉGIMENES ESPECIALES

Convergir es dirigirse dos o más líneas, caminar, etc., a

unirse en un punto. Sin embargo, lo que se ha entendido en el Acuerdo que nos ocupa como convergencia de Regímenes Especiales es el acercamiento de éstos al General. Con ello se ha perdido la oportunidad de hacer converger lo bueno de cada uno de los regímenes del sistema público de protección social que tenemos para hacer éste más racional y de acuerdo con las necesidades actuales.

Régimen Especial de Autónomos

Entre otras cosas, se ha acordado incluir en la acción protectora dispensada por el Régimen Especial de Autónomos la prestación de incapacidad permanente total "cualificada", cuando el trabajador autónomo tenga 55 años o más y no ejerza una actividad, ni sea titular de un establecimiento mercantil o industrial. Con lo cual se viene a reconocer y favorecer la figura del "falso autónomo", de aquel que bajo una apariencia de arrendamiento de servicios desarrolla tareas que quedan dentro del área de funcionamiento y dirección de la empresa de manera continuada, cuando se da la circunstancia de que el extinto Tribunal Central de Trabajo y el Tribunal Supremo tienen declarado que no pueden encuadrarse como autónomos. A la vez, se deja sin esa prestación, reiteradamente demandada, a los auténticos autónomos que una vez declarados incapacitados para su profesión habitual continúan con la titularidad de un establecimiento mercantil o industrial, sin ejercer actividad en la misma, para mantener puestos de trabajo o la posibilidad de que el negocio siga funcionando con continuadores.

Pero lo más chocante es que se ha acordado incluir en la acción protectora del Régimen de Autónomos la cobertura de los riesgos profesionales, estableciéndose, asimismo, las correspondientes cotizaciones. Precisamente cuando, en tiempos de más avanzada tecnología y de establecimiento de medidas de seguridad laboral y de prevención de riesgos en el trabajo, lo que habría que intentar es homogeneizar las prestaciones, siempre tomando los parámetros más altos de incapacidad temporal o permanente por contingencias comunes o profesionales. Porque hay que tener en cuenta que tantas dificultades para desarrollar su actividad laboral tiene quien sufre una incapacidad por enfermedad común o accidente no laboral que quien llega a esa situación por accidente de trabajo o enfermedad profesional. Y, por consiguiente, como la prestación ha de servir para sustituir la renta que se deja de percibir al no poder trabajar, en ambos casos ésta debería ser la misma. Naturalmente y con la cuantía más alta de las que ahora existen, que es la de contingencias profesionales. Otra cosa son las acciones o incrementos en la cotización que deberían establecerse para las empresas donde hubiera determinada siniestralidad laboral.

Con lo que se pretende, puede darse lugar a la ampliación del fraude existente con los falsos accidentes de trabajo.

Encuadramiento de trabajadores de la agricultura y del mar

Entendemos que en este apartado se ha incluido como una declaración de intenciones la referencia a la Recomendación número 6 del Pacto de Toledo, respecto a que todos los trabajadores, a medio o largo plazo, queden encuadrados bien en el régimen de trabajadores por cuenta ajena o bien en el régimen de trabajadores por cuenta propia. Pero no se ha hecho con un decidido propósito de llevarlo a cabo, en tanto que se menciona mantener las especialidades que procedan y, en definitiva, instituir el sistema o los sistemas especiales que se consideren procedentes en materia de afiliación, altas, bajas, cotización o incluso recaudación, para la integración como autónomos de los trabajadores por cuenta propia de la agricultura y del mar; a la vez que la constitución de una Mesa para analizar la integración en el Régimen General de los trabajadores por cuenta ajena del Régimen Especial Agrario. Seguramente esa ambigüedad se debe a las dificultades técnicas y económicas que supone la modificación, aunque en determinados casos, como el de los trabajadores por cuenta ajena de la agricultura, se hace muy necesaria para captar empleos en ese sector, ya que no pocos trabajadores los abandonan por las limitaciones de la acción protectora del Régimen Especial donde ahora se encuadran.

Dificultades o falta de oportunidad que el Bloque Nacionalista Galego-Grupo Mixto del Congreso de los Diputados han manifestado en una proposición no de Ley presentada a las Cortes Generales el día 8 de junio último, en que, rechazando la integración por razones económicas de los sectores afectados y por no haber contado los firmantes del "Acuerdo de pensiones", con la opinión de las organizaciones profesionales más representativas del sector agrario y pesquero, propone la mejora de la acción protectora de éstos para equipararla a la dispensada en el Régimen Ge-

neral. Se basa en lo siguiente: "El sector agrario apenas alcanza el 50 por 100 de la renta estatal en comparación con la mayor parte de los sectores productivos, y un importante colectivo de trabajadores y trabajadoras del mar por cuenta propia no pueden, debido a restricciones administrativas para proteger el recurso, realizar su actividad laboral con regularidad. También hay que señalar que la actividad agraria y pesquera es el principal motor económico de muchas áreas deprimidas, y, por tanto, tiene una gran importancia para la fijación de población en esas áreas del territorio, evitando su desertización.

El principal efecto inmediato que ocasionará la inclusión en el RETA de los trabajadores por cuenta propia del REA y REM será un incremento en sus cuotas de afiliación, en torno a 150.000 pesetas de media al año por afiliado, sin que ese esfuerzo de cotización se traduzca en una mejora de la acción protectora de la Seguridad Social, pues únicamente se contempla la extensión de la cobertura de riesgos profesionales y la prestación de incapacidad permanente cualificada. Esa consecuencia es especialmente grave si tenemos en cuenta las crisis por las que atraviesan en estos momentos tanto el sector agrario como el pesquero, afectando directamente al mantenimiento de una renta mínima digna por parte de los agricultores y pescadores, y demuestra la falta de sensibilidad del Gobierno, que sitúa como objetivo prioritario el afán recaudatorio al servicio del maquillaje contable de las cuentas de la Seguridad Social, frente a una articulación más justa del sistema de Seguridad Social y la extensión de las contingencias protegidas por el sistema de protección social por igual a todos los trabajadores".

REDUCCIONES Y BONIFICACIONES EN LA COTIZACIÓN

Constituye una interesante medida, que seguramente tendrá mucha efectividad para el mantenimiento del empleo de los trabajadores mayores de 50 años y de las mujeres que se reincorporen al trabajo tras la suspensión del contrato de trabajo por maternidad, las bonificaciones previstas en la cotización empresarial por contingencias comunes. Pero no resulta congruente la exoneración del pago de cotizaciones sociales, por contingencias comunes –salvo en lo que se refiere a incapacidad temporal– correspondientes a trabajadores con una edad igual o superior a 65 años, que acrediten 35 años efectuados de cotización a la Seguridad Social –sin tener en cuenta la parte proporcional de las pagas extraordinarias–, con el mantenimiento de la cotización por desempleo. Porque, si no se cambia la normativa relativa a esta última prestación, esa cotización no servirá para lucrarla, ya que una de las causas de extinción automática de la misma es llegar a la edad de jubilación, que ahora está fijada en 65 años y se pretende que continúe igual; siempre, claro está, que el trabajador tenga cotizaciones para causar derecho a la pensión de jubilación, y todos los que pueden acceder a las reducciones de cotización propuestas han de tener cubierta sobradamente esa cotización.

Jubilados parciales

Por otro lado, a pesar de las indicaciones reiteradas que se han hecho desde el Consejo General de Graduados Sociales al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, no se ha reparado en que se está penalizando de forma ilógica la cotización por desempleo del trabajador relevado por jubilación parcial, pues para seguir trabajando ha de suscribir un contrato a tiempo parcial temporal hasta la fecha en que cumplirá los 65 años de edad, y la cotización por desempleo es por un porcentaje mayor que si el contrato fuera fijo.

Para evitar eso lo que hay que hacer es incluir a esta clase de contrato dentro de los excluidos de tener una cotización más alta, entre los que está el de relevo, que curiosamente sí es un contrato temporal a cuya terminación el trabajador puede pasar a percibir la prestación por desempleo, mientras que el relevado, lógicamente, causará pensión de jubilación completa. Aparte de que tiene vedado acceder a la prestación por desempleo si lo hace una vez cumplidos los 65 años de edad.

Además, con la posibilidad que van a tener ahora los trabajadores mayores de 65 años de jubilarse parcialmente sin que para ello la empresa tenga que suscribir un contrato de relevo, se producirá un agravio comparativo entre éstos y los que llegan a la jubilación parcial entre los 60 y los 65 años de edad. Porque el contrato a tiempo parcial que suscriban no tendrá que ser de duración determinada, sino de la misma naturaleza que el que tenían a tiempo completo; es decir, fijo.

Claro que esta circunstancia no tiene por qué ser resuelta ni propuesta en el Acuerdo objeto de este estudio, sino en la Ley

de Presupuestos Generales del Estado, lo cual no se ha hecho en los tres últimos ejercicios económicos, ni está previsto en el Proyecto de la que entrará en vigor el día 1 de enero del año 2002. A pesar de que en el Departamento competente para proponer la modificación se nos había prometido, a principios del año 2001, que se modificaría ese "error" en la próxima Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Suspensión del contrato por maternidad

Sin duda, una de las medidas en que, dentro de este apartado, el duodécimo del acuerdo, se ha puesto mayor interés es la encaminada a favorecer la reincorporación de la mujer a su puesto de trabajo, tras haber suspendido su contrato de trabajo por maternidad. Sin embargo, la bonificación del 100% de la aportación empresarial de la cotización a la Seguridad Social por contingencias comunes, durante el período máximo de un año, no se corresponde con la idea de favorecer la conciliación de la vida laboral y familiar, aparte de destinar unos recursos del Instituto Nacional de Empleo a un cometido que no propicia demasiado la reincorporación de las mujeres al mercado de trabajo.

EL PRINCIPAL EFECTO INMEDIATO QUE OCASIONARÁ LA INCLUSIÓN EN EL RETA DE LOS TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA DE LOS REGÍMENES ESPECIALES AGRARIO Y DEL MAR SERÁ UN INCREMENTO EN SUS CUOTAS DE AFILIACIÓN, EN TORNO A 150.000 PESETAS DE MEDIA AL AÑO POR AFILIADO, SIN QUE ESE ESFUERZO DE COTIZACIÓN SE TRADUZCA EN UNA MEJORA DE LA ACCIÓN PROTECTORA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, PUES ÚNICAMENTE SE CONTEMPLA LA EXTENSIÓN DE LA COBERTURA DE RIESGOS PROFESIONALES Y LA PERESTACIÓN DE INCAPACIDAD PERMANENTE CUALIFICADA.

Entendemos que en lugar de dedicar esos recursos a propiciar el retorno de quien tiene el puesto de trabajo asegurado, se podrían destinar para las mujeres que hayan solicitado excedencia voluntaria para el cuidado de un hijo menor de seis años de edad, que quieran regresar a su puesto de trabajo sin tener derecho de reserva del mismo, por haber transcurrido más de un año desde el nacimiento del hijo que dio lugar a la excedencia. Con ello el empresario podría obviar la no existencia de puesto vacante a cambio de la bonificación en las cuotas.

CONCLUSIÓN

Con estas reflexiones sobre el "Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social" el Consejo General de Graduados Sociales quiere dar, como ya se ha escrito al principio de las mismas, la visión de los profesionales que han de ayudar a ponerlo en práctica. El tono crítico con que están escritas, acompañado de algunas ideas que la experiencia laboral nos da, quiere contribuir a que el Acuerdo tome unos derroteros lógicos y su aplicación sea un éxito, sin que la normativa que de él dimane produzca agravios comparativos o su interpretación final tenga que ser hecha por los Tribunales de Justicia. ●

DEBATE

NOTAS SOBRE EL ACUERDO DE 9 DE ABRIL DE 2001 PARA LA MEJORA Y EL DESARROLLO DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

Alfredo MONTOYA MELGAR. *Catedrático*
Yolanda SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA. *Profesora titular*
Albert CÁMARA BOTÍA. *Profesor titular*
Departamento de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Universidad Complutense de Madrid

1. El Acuerdo del 9 de abril de 2001 como pieza de diálogo social en materia de Protección Social

El Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social se inscribe en la ya larga y fructífera línea de diálogo social que tan gran reconocimiento internacional ha deparado en el último cuarto de siglo al sistema de relaciones laborales y de Seguridad Social de España.

En efecto, tal Acuerdo, suscrito el 9 de abril de 2001 por el Presidente del Gobierno, el Secretario General de la Confederación de Comisiones Obreras y los Presidentes de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales y de la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa, establece compromisos tanto del Gobierno como de los interlocutores sociales para avanzar en la reforma del Sistema de Seguridad Social (e incluso más allá de él, del sistema de protección social). El Acuerdo, pues, se ajusta al modelo del pacto tripartito característico de la concertación social.

La Introducción del Acuerdo

proclama expresamente el encuadramiento de éste "dentro de un marco de diálogo social". Ello debe entenderse en un doble sentido: en el de que el Acuerdo es en sí mismo una fórmula de diálogo social, y en el de que además se inscribe en un proceso negociador más amplio, cuya primera fuente es el diálogo político que dio lugar al Pacto de Toledo (1995), del que no tardó en derivar un pacto social –el Acuerdo sobre Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, de octubre de 1996–, del que a su vez trajo su causa la importante Ley 24/1997, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social.

El Acuerdo de 2001 se propone, a través precisamente de la vía del diálogo social, preparar una serie de reformas orientadas hacia un objetivo –la modernización del sistema de protección social–, de tal manera que se atienda a la evolución de las necesidades sociales, no considerando a éstas como un mundo autosuficiente, sino interconectado con las exigencias de la economía y del empleo; un triunvirato éste –protección social, desarrollo económico, crecimiento del empleo– que no dejan de patrocinar las instituciones de la Unión Europea (así, Comisión de las CCEE: Informe sobre la protección social en Europa 1999) y la OIT (Conferencia Internacional, 89 reunión, Informe VI, 2001).

Si los acuerdos y normas de 1995-1997 se situaron bajo la advocación de la "consolidación" y la "racionalización" del sistema (en ocasiones anteriores se habló de "perfeccionamiento": Ley 24/1972), las propuestas de reforma del año 2001, que se declaran abiertamente continuadoras de aquéllas, se colocan bajo la inspiración de la "modernización". Dando a las palabras el valor que tienen, y atendiendo a las elecciones que su uso respectivo implica, hay que deducir de ese relativo cambio de lenguaje que los suscriptores del Acuerdo de 2001 consideran que los iniciales objetivos de consolidación y racionalización se han cumplido; así se desprende de la Introducción del Acuerdo cuando reconoce que contamos con un "sistema estable, saneado y equilibrado", un sistema que no hay que inventar, porque ya existe, aunque, obviamente, sí haya que cuidar de su "pervivencia". En suma, lo que esta nueva etapa del diálogo social sobre protección social pretende es proseguir en la vía de las adaptaciones del modelo existente a las nuevas exigencias; no otra cosa significa la palabra "modernización". Por lo demás, modernizar es trabajar a favor de la consolidación y la racionalidad del objeto modernizado; por el contrario, dictar normas de espaldas a la "realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas" sería provocar la desestructuración poco racional o irracional sin más del objeto normado. Modernizar racionalmente, en fin, es atender simultáneamente a los requerimientos de la vida social y a las disponibilidades de la economía; otra cosa sería pactar y legislar sin sentido, al modo de los viejos y utópicos arbitristas.

LO QUE ESTA NUEVA ETAPA DEL DIÁLOGO SOCIAL SOBRE PROTECCIÓN SOCIAL PRETENDE ES PROSEGUIR EN LA VÍA DE LAS ADAPTACIONES DEL MODELO EXISTENTE A LAS NUEVAS EXIGENCIAS; NO OTRA COSA SIGNIFICA LA PALABRA "MODERNIZACIÓN". POR LO DEMÁS, MODERNIZAR ES TRABAJAR A FAVOR DE LA CONSOLIDACIÓN Y LA RACIONALIDAD DEL OBJETO MODERNIZADO; POR EL CONTRARIO, DICTAR NORMAS DE ESPALDAS A LA "REALIDAD SOCIAL DEL TIEMPO EN QUE HAN DE SER APLICADAS" SERÍA PROVOCAR LA DESESTRUCTURACIÓN POCO RACIONAL O IRRACIONAL SIN MÁS DEL OBJETO NORMADO.

Pieza del diálogo social, el Acuerdo de 2001 es asimismo fuente de futura legislación negociada, que habrá de acoger y plasmar normativamente lo que inicialmente sólo son compromisos entre el Gobierno y las organizaciones pactantes. En este sentido, algunas cláusulas del Acuerdo determinarán la modificación de preceptos de la Ley General u otras normas de Seguridad Social; otras han de verterse en la Ley de Presupuestos (o en su "ley de acompañamiento"); otras exigirán la promulgación de leyes específicas (caso de la anunciada Ley de la Agencia de la Seguridad Social); otras obligarán al Gobierno a adoptar las medidas en ellas previstas; otras, en fin,

quieren promover estudios sobre los que puedan apoyarse futuras reformas.

El Acuerdo prevé en su apartado XIV la creación de una Comisión de Seguimiento, formada con representantes de las partes signatarias del pacto, y a la que se atribuye la función de controlar el cumplimiento de lo acordado durante toda la vigencia del acuerdo, esto es, hasta el año 2004.

2. Protección social y principios de contributividad, solidaridad y equidad

Sin dejar de admitir que dichos principios no tienen un contenido preciso sino variable en función, sustancialmente, del momento político concreto y de las disponibilidades económicas del Sistema, el Pacto de Toledo, en cuyo marco hay que ubicar el actual Acuerdo de 2001, basó en esos principios varias de las propuestas de reforma futura del mismo.

En efecto, los principios citados se contenían en las Recomendaciones Novena ("equidad y carácter contributivo del Sistema") y Decimosegunda ("reforzamiento del principio de solidaridad"), y en ellos se centró, posteriormente, el Acuerdo sobre consolidación y racionalización del Sistema de Seguridad Social de 1996 (apartado J), traducido en las medidas normativas de la Ley de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social de 1997.

Que la equidad, solidaridad y contributividad sean principios básicos de nuestro Sistema de Seguridad Social es comúnmente aceptado. Que nuestro Sistema de Seguridad Social, en el marco de un "Estado Social y Democrático de Derecho", deba ser justo (es, decir, equitativo); deba tender a un ámbito de protección –subjetivo y objetivo– amplio (es decir, sea solidario respecto de aquellos sujetos que, por determinadas circunstancias, padecen una situación de real necesidad económica); y, en fin, que siendo como es un Sistema esencialmente contributivo, tienda a lograr progresivamente una mayor proporcionalidad entre el esfuerzo de la cotización y el nivel de prestación alcanzado, no plantea problema teórico alguno.

No obstante, la aplicación práctica de esos principios, es decir, y por lo pronto, su traducción en medidas normativas específicas, debe analizarse en relación con factores que, si no totalmente exógenos al Sistema, pueden calificarse como externos al mismo pero de incidencia directa en su esfera de protección. Piénsese, por ejemplo, en los datos constatados en nuestro país y en el resto de la Unión Europea relativos al aumento espectacular de la esperanza de vida y al envejecimiento de la población activa, unidos al paradójico descenso de la tasa de ocupación de los trabajadores de "edad avanzada"; o, también, por ejemplo, en el aumento de las disponibilidades financieras del Sistema a través de los excedentes de las cotizaciones.

Si estos factores se combinan con los citados principios, las propuestas en materia de acción protectora podrían, según se deduce de los apartados IV, V, VI, VIII y XII del Acuerdo de 2001, adoptar un triple contenido; a saber: a) protección social de los "trabajadores de edad avanzada"; b) mejora de la acción protectora de determinadas prestaciones, y c) atención a la "dependencia".

2.1. Protección Social de los "trabajadores de edad avanzada" y Política de Empleo.

Conviene precisar el significado de la expresión "trabajadores de edad avanzada" con carácter previo al análisis de las medidas propuestas en el Acuerdo, que, pese a no utilizar esta terminología, responde, a nuestro juicio, a un objetivo más amplio que el de ser mero desarrollo de la Recomendación Décima del Pacto de Toledo sobre "flexibilidad de la edad de jubilación", respecto de la que se proclamaban enfáticamente los caracteres de "gradualidad y progresividad". Ese objetivo no es otro, según se desprende de los apartados IV, V y XII de Acuerdo, que la promoción, incentivo o estímulo de la prolongación de la vida laboral de un grupo de la población activa que, por razón de su edad, sale prematuramente del mercado de trabajo y al que la actual Política de Empleo a nivel comunitario e interno español considera destinatarios prioritarios de medidas que han de adoptarse con determinadas finalidades, la primera, la de impedir que abandonen su actividad, voluntaria o involuntariamente (es decir, sean expulsados de su puesto de trabajo por decisión individual empresarial –despido– o por decisión pactada en convenio colectivo –jubilación forzosa–); la segunda, la de promover su reinserción laboral tras un período más o menos largo de cese en el empleo, y la tercera, la de incentivar la prolongación de su vida laboral más allá de la edad prevista para acceder a una pensión de jubilación. Con ello

se quiere dar respuesta institucional a dos fenómenos constatados en el seno de la Unión Europea con efectos cuando menos preocupantes en el sistema de protección social y en el propio mercado de trabajo y que, pese a ser contrapuestos, han discurrido (discurren en la actualidad y se prevé que sigan discurriendo a corto plazo) en paralelo. A saber, en primer lugar, el problema del envejecimiento paulatino de la población, en general, y del incremento de la edad media de la población activa, en particular, unidos ambos a una mayor longevidad de los ciudadanos de edad avanzada. En segundo lugar, la tendencia muy acusada a que los trabajadores de esa edad en lugar de permanecer más tiempo trabajando y, por tanto, cotizando al Sistema, dejan o cesan en su trabajo con notoria antelación a la edad prevista en los respectivos ordenamientos jurídicos para acceder a una pensión de jubilación.

Es a este grupo de la población al que denominamos, de acuerdo con la terminología comunitaria al uso, "trabajadores de edad avanzada", y a los que cabe definir, frente al segmento de "trabajadores de edad madura", y de acuerdo con las tasas de actividad y de ocupación o de empleo en nuestro país, como grupo de la población activa que, por su edad, cesan prematuramente en la actividad laboral y previsiblemente de forma definitiva, puesto que padecen una dificultad real de reinserción posterior en el mercado de trabajo.

Dato esencial para la identificación de este grupo de trabajadores es, pues, su edad *a quo* (o edad mínima), respecto de la que, en una primera aproximación y tras analizar con detenimiento estadísticas oficiales del INE, documentos internos e internacionales e, incluso, las iniciativas legislativas que a lo largo de estos años se han adoptado para fomentar el empleo de esos trabajadores, no hay una delimitación objetiva a nivel interno español ni en la esfera comunitaria e internacional. A nivel comunitario se fija la edad *a quo* en 50 años; a nivel interno español, según confirman normas vigentes en materia de incentivos para la contratación de trabajadores mayores desempleados (Ley 12/2001) o propuestas como la del Acuerdo de 2001 en su apartado XII sobre "reducciones y bonificaciones en la cotización", la edad se centra en los 55 años, de acuerdo con las tasas oficiales del paro de larga duración, que hacen presumir que ésa es en nuestro país la edad de retirada definitiva y temprana del mercado de trabajo.

SI HEMOS CONSTATADO QUE EXISTE UN SEGMENTO DE LA POBLACIÓN, AL QUE DENOMINAMOS TRABAJADORES DE EDAD AVANZADA, CON ESPECIALES DIFICULTADES DE EMPLEO Y OCUPACIÓN; SI ADVERTIMOS QUE UNO DE LOS OBJETIVOS PRIORITARIOS DE LA ACTUAL POLÍTICA DE EMPLEO ES LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS PARA LOGRAR UNA PRESENCIA ACTIVA REAL Y DURADERA DE ESTOS TRABAJADORES EN EL MERCADO DE TRABAJO, CORRESPONDE AHORA INTERROGARNOS SOBRE LA POSIBILIDAD DE QUE EL PROPIO SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL, EN SU DOBLE VERTIENTE FINANCIERA Y DE ACCIÓN PROTECTORA, PUEDA PONERSE AL SERVICIO DE ESA POLÍTICA A TRAVÉS DE LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS INSTITUCIONALES QUE DEN RESPUESTA AL FENÓMENO DE LA SALIDA PREMATURA DE ESOS TRABAJADORES DEL MERCADO DE TRABAJO.

Si hemos constatado que existe un segmento de la población, al que denominamos trabajadores de edad avanzada, con especiales dificultades de empleo y ocupación; si advertimos que uno de los objetivos prioritarios de la actual Política de Empleo es la adopción de medidas para lograr una presencia activa real y duradera de estos trabajadores en el mercado de trabajo, corresponde ahora interrogarnos sobre la posibilidad de que el propio Sistema de Seguridad Social, en su doble vertiente financiera y de acción protectora, pueda ponerse al servicio de esa política a través de la adopción de medidas institucionales que den respuesta al fenómeno de la salida prematura de esos trabajadores del mercado de trabajo.

Analizadas ya las diferentes "políticas" o respuestas institu-

cionales ensayadas estos años en nuestro país en relación con las medidas propuestas o adoptadas en otros de la Unión Europea, puede afirmarse (Sánchez-Urán Azaña) que, frente a una política tendente a contrarrestar en el Sistema de Seguridad Social los efectos de aquel fenómeno y a una política meramente pasiva o compensadora de la pérdida de empleo (puestas en práctica en España tanto en un contexto de crisis como en otro de recuperación económica), se percibe ahora que las medidas ya adoptadas o propuestas en el Sistema de Seguridad Social pretenden (ése es su objetivo, otra cosa será su puesta en práctica real) contribuir a esa nueva Política Activa de Empleo entendida ahora como política alternativa para los trabajadores de edad avanzada o incentivadora de un retraso de la edad de abandono de la actividad de los mismos, en su doble vertiente de:

- Política de empleo como "política de mantenimiento" de la actividad laboral, en el doble sentido de no abandono de ésta con antelación a la edad de jubilación prevista en nuestro ordenamiento jurídico y mantenimiento o permanencia una vez, incluso, alcanzada esa edad; se definen así un conjunto de medidas "preventivas" de la expulsión del mercado de trabajo.

- Política de empleo como "política de reinserción" en la ocupación tras un período más o menos largo de inactividad o paro. Se integrarían en esta política las medidas "reparadoras" de la exclusión o cese si éste, pese a las medidas preventivas, se produjera.

Estos dos tipos de medidas (preventivas y reparadoras) pueden ser, atendiendo a los efectos reales sobre el objetivo propuesto, "a corto plazo" o "a largo plazo"; y, atendiendo a su naturaleza, pueden ser "económicas" (incentivos económicos) o "no económicas".

Las de promoción económica son medidas de sensibilización de los destinatarios a corto plazo, en el sentido de que éstos asumirán el objetivo de mantenimiento y reinserción en la ocupación si, al menos, de forma casi inmediata perciben que esas medidas les resultan económicamente atractivas y, desde esa perspectiva, en la mayoría de los casos, el beneficio se obtiene a costa del Sistema de Seguridad Social (en su vertiente estrictamente financiera o de obtención de recursos a través fundamentalmente de la cotización empresarial para cumplir su objetivo o finalidad protectora). Además, estas medidas, por su propia naturaleza, deben ser temporales y fácilmente adaptables o transformables por el legislador.

Por el contrario las medidas "no económicas" de mantenimiento y/o reinserción son a largo plazo, en el sentido de que su resultado positivo exige un período de tiempo más dilatado. Además, nacen (a diferencia de las económicas) con vocación de permanencia puesto que no son sino modificaciones normativas del régimen jurídico de la acción protectora del Sistema de Seguridad Social (en su doble vertiente de acción protectora de la inactividad definitiva –contingencia de jubilación– o de la inactividad temporal –contingencia de desempleo–, respectivamente), cuyo objetivo, a nuestro juicio, debe ser la normalización.

Desde las diferencias constatadas entre los dos tipos de medidas, desde la relativa facilidad de la puesta en práctica de las económicas (más aun en un momento donde las disponibilidades financieras del Sistema parece que lo permiten por la vía de los excedentes existentes en el Fondo de Reserva *–vid., infra,* ap. 3) y frente a la gran dificultad que en muchos casos encierra la modificación, más o menos extensa, sustancial o no, del régimen jurídico de la acción protectora de una determinada contingencia, se han de analizar todas las medidas que en el seno del Sistema de Seguridad Social ya se han adoptado o cuya adopción se propone para un futuro más o menos próximo.

2.1.1. Incentivos económicos para la permanencia en el empleo o para la reinserción en la ocupación.

Los incentivos, ya sean los actualmente en vigor (previstos en la Ley 12/2001) o los propuestos en el Acuerdo de 2001, inciden en el mismo ámbito (perspectiva financiera del Sistema de Seguridad Social), tienen el mismo contenido (reducciones en las cotizaciones al Sistema), el mismo destinatario (el empresario, como sujeto a quien se pretende sensibilizar en primer lugar para que el mantenimiento y/o la reinserción en el mercado de trabajo del trabajador de edad avanzada sea un hecho) y el mismo objeto (cotización por contingencias comunes, que, como se sabe, representa el mayor volumen de gasto para el empresario).

Sin entrar en el análisis detallado de la cuantía y duración de esos incentivos económicos, el Acuerdo de 2001 pretende ser un paso más respecto de las medidas de política de empleo adoptadas ya desde la pers-

pectiva de "reinserción" (en concreto, reducción de un 55 ó 50% en la cuota empresarial de Seguridad Social por contingencias comunes cuando se contrata indefinidamente a trabajadores desempleados de entre 55 y 64 años). Se incide ahora, a diferencia de lo previsto en la Ley 12/2001, en la vertiente de "política de mantenimiento" de la actividad laboral de los trabajadores de edad avanzada .

En primer lugar, se pretende lograr la no expulsión del mercado de trabajo antes de alcanzar la edad de jubilación a través de una reducción (¿o bonificación?) de la cotización empresarial por contingencias comunes.

La propuesta, que, al menos hasta la fecha, no consta que se vaya a hacer efectiva a partir del primero de enero de 2002 –tal como pide el Acuerdo– porque los Proyectos de leyes existentes en la actualidad –Presupuestos Generales y LMAFOS– no contienen medida alguna de este tipo, se configura restrictivamente, tanto desde una perspectiva objetiva (no se bonifica la parte de cotización correspondiente a incapacidad temporal) como subjetiva (exigencia de una antigüedad mínima del trabajador en la empresa de cinco años) y con una extensión gradual o paulatina tanto en la edad (de 55 a 65 años) como en la cuantía.

En segundo lugar, se pretende lograr el mantenimiento de la actividad más allá de la edad de jubilación o, de otra forma expresado, se quiere conseguir la postergación real de la jubilación a través de la puesta en práctica efectiva de la propuesta que, en desarrollo del Pacto de Toledo, ya contenía la Ley de Consolidación y Racionalización de 1997, adoptada, a nuestro juicio, desde una idea formalista y poco real del carácter voluntario del acceso a la pensión de jubilación de acuerdo con la regulación legal existente en ese momento sobre el cese "forzoso" de la actividad, si previsto en convenio colectivo.

EN PRIMER LUGAR, SE PRETENDE LOGRAR LA NO EXPULSIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO ANTES DE ALCANZAR LA EDAD DE JUBILACIÓN A TRAVÉS DE UNA REDUCCIÓN (¿O BONIFICACIÓN?) DE LA COTIZACIÓN EMPRESARIAL POR CONTINGENCIAS COMUNES. Y EN SEGUNDO LUGAR, SE PRETENDE LOGRAR EL MANTENIMIENTO DE LA ACTIVIDAD MÁS ALLÁ DE LA EDAD DE JUBILACIÓN.

En esta ocasión, el destinatario de la medida no es sólo el empresario, que, parece, tendrá derecho a una reducción del 100% de su cotización por contingencias comunes si mantiene en su puesto de trabajo a trabajadores con 65 años (con exclusión también en este caso de la parte de cotización correspondiente a la incapacidad temporal), pero sin especificar si la cuantía se mantiene fija y se extiende cualquiera que sea la edad a partir de los 65 años.

La reducción alcanza también (parece que en la misma cuantía y con duración indefinida) a la aportación del trabajador por contingencias comunes (con exclusión de la de incapacidad temporal). Seguramente, una medida de este tipo –no especialmente atractiva para el trabajador en lo que supone de ahorro real en función de la cuantía de su aportación por contingencias comunes– debería haberse configurado menos restrictivamente, sin exigir la amplia acreditación de 35 años efectivos de cotización a la Seguridad Social.

El objetivo de esta medida, que no es otro que invertir la tendencia a que el trabajador cese en su actividad una vez cumplida la edad de jubilación, sólo se logrará, a nuestro juicio, si junto a los incentivos económicos, aquél obtiene un beneficio real por la postergación de su jubilación, traducido en un incremento del importe de su pensión. Ese beneficio se prevé en el Acuerdo, tal y como se analiza posteriormente.

2.1.2. Medidas "no económicas", preventivas y reparadoras del cese precoz en la actividad laboral de los trabajadores de edad avanzada

Debe comenzarse advirtiendo que el Acuerdo de 2001, en su apartado IV, incide en el régimen jurídico de la acción protectora del Sistema de Seguridad Social relativa a la inactividad definitiva (contingencia de jubilación). Dicho de otra manera, las medidas propuestas se enmarcan en la que denominamos "política de mantenimiento" o de prolongación de la vida laboral de los trabajadores.

Por el contrario, no hay en el Acuerdo propuesta "reparadora" alguna de la exclusión o del cese, si éste se produce, como respuesta a una "política de reinserción" en la ocupación. Se debería replantear, a nuestro juicio, el régimen jurídico de la protección del cese temporal de la actividad, prevista en el Sistema de Seguridad Social a través de la contingencia de desempleo, combinando la garantía de ingresos por cese involuntario del empleo con acciones específicas de formación, perfeccionamiento, orientación, reconversión y reinserción profesional a favor de trabajadores desempleados que, por su edad, tienen mayores dificultades de ocupación; y ello más allá de la vigente "renta activa de inserción", prevista sólo para desempleados con especiales necesidades económicas, impidiéndose además el acceso a esa "renta" a quienes deseen continuar en activo una vez cumplida la edad ordinaria para causar derecho a la pensión contributiva de jubilación. Medida ésta que resulta contradictoria con la única propuesta del Acuerdo que pudiéramos definir como de política de reinserción, a saber, la no extinción del subsidio de desempleo para mayores de 52 años cuando el preceptor cumpla la edad prevista para acceder a una pensión de jubilación en su modalidad contributiva.

Centrándonos en la que podríamos denominar protección social del cese definitivo de la actividad y política de prolongación de la vida laboral de los trabajadores de edad avanzada, procederemos a analizar las medidas preventivas propuestas en el Acuerdo –en relación con otras que, previstas en el mismo, se han adoptado ya por la Ley 12/2001– y que responden o, al menos, se pretende que respondan a una Política de Empleo inspirada en concepciones y apoyada en realidades demográficas y de mercado de trabajo tendentes a invertir la tendencia al cese anticipado de los trabajadores de edad avanzada. Estas medidas se presentan como modificaciones del régimen jurídico de las modalidades de la pensión de jubilación.

2.1.2.*a)* Origen de la inactividad pensionada

Las medidas propuestas en el Acuerdo relativas a la voluntariedad en el cese para acceder a la pensión de jubilación deben analizarse de acuerdo, a nuestro juicio, con la interpretación del alcance de la derogación de la Disposición Adicional 10.ª del Estatuto de los Trabajadores en relación con el contexto de la nueva política de empleo para los trabajadores de edad avanzada que ha adoptado el Gobierno español en cumplimiento de las Directrices comunitarias respecto de la duración de la vida laboral de aquéllos y dirigidas a lograr la prolongación de su vida laboral.

Sin ignorar la existencia de opiniones doctrinales divergentes, consideramos que tal derogación cierra la posibilidad de jubilaciones forzosas, no sólo fijadas por el Gobierno sino también por la negociación colectiva; dicho de otra forma, la derogación impide la injerencia de los interlocutores sociales en una cuestión –la fijación de una edad forzosa de jubilación– que el legislador atribuye en exclusiva a la decisión individual y voluntaria del trabajador. Con ello se ha dado un paso si no definitivo, sí al menos sustancial para lograr que la prolongación de la vida activa de los trabajadores sea una posibilidad real. No obstante, aun así interpretada la derogación, y siendo cierto que al hacerlo se habrá acabado con uno de los impedimentos de la permanencia en el trabajo, la medida derogatoria deberá acompañarse de otras que, desde la perspectiva de la acción protectora del Sistema de Seguridad Social, incidan en la modificación del régimen jurídico vigente de determinadas contingencias (básicamente, incapacidad permanente, jubilación y desempleo) que en su configuración actual oponen impedimentos legales al objetivo de permanencia en el empleo que ahora se quiere incentivar.

Nos referimos, en concreto, a las tres medidas propuestas en el Acuerdo: primera, posibilidad de, al menos, acceder a la pensión de incapacidad permanente, aunque el trabajador tenga 65 años o más, cuando la causa originaria de la incapacidad derive de una contingencia profesional (frente a la regla vigente de negar el acceso a dicha pensión, cualquiera que sea la contingencia de la que derive, en los casos en que el interesado tenga 65 años y cumpla todos los requisitos para acceder a la jubilación). Segunda, derogación de la penalización existente hasta el momento para los trabajadores de edad avanzada perceptores del subsidio de desempleo especial para mayores de 52 años, a los que se les obliga a pedir la jubilación al extinguirse dicho subsidio. Tercera, incentivo de la jubilación parcial como medida de retiro progresivo real, prolongando la compatibilidad de la pensión y la actividad laboral más allá de la fecha de cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación.

Ahora bien, aun derogados los impedimentos legales exis-

tentes de una real permanencia en la ocupación más allá de la edad de jubilación, la prolongación de vida laboral sólo se hará efectiva si se sensibiliza a los sujetos implicados en una decisión de este tipo, empresarios y trabajadores; y ello no sólo a través de los incentivos económicos de reducción de la cotización, porque éstos solos pueden ser insuficientes para hacer atractiva tal prolongación. Por eso, a nuestro juicio, y respecto de los primeros (los empresarios) habría que arbitrar medidas para que la Administración controle efectivamente los despidos que de forma individual o colectiva afecten mayoritariamente a los trabajadores de edad avanzada de las empresas, cuya permanencia en la empresa a partir de los 55 años pudiera, incluso, haber sido incentivada con las reducciones previstas en el Acuerdo.

Y respecto de los segundos (los trabajadores), sería necesario que los mismos perciban que su decisión de prolongación va acompañada de un beneficio real, es decir, de un aumento de la cuantía de la pensión de jubilación. En este sentido, aunque faltan dudas interpretativas (Panizo Robles, López Gandía), el Acuerdo prevé dicho aumento a través de dos mecanismos: uno, el aumento de la base de cotización (por tanto, de la base reguladora) en un pocentaje no superior al IPC más dos puntos porcentuales (medida, parece, "antifraude"). Otro, el incremento (sin especificar cuantía) del porcentaje máximo aplicable a la base reguladora previsto para 35 años de cotización con superación, por tanto, del porcentaje del 100%, medida ésta que, a nuestro juicio, penaliza injustamente a trabajadores que no puedan hacer efectivo su derecho individual a prolongar la vida activa más allá de los 65 años y que pudieran tener cumplidos más de 35 años de cotización (a los que, como se sabe, se les aplica el tope del 100%) y que bien pudiera sustituirse en un futuro por la aplicación a la cuantía final de la pensión para los trabajadores que decidan prolongar su vida activa de un porcentaje de aumento por cada año de prolongación más allá de los 65 años.

LAS MEDIDAS PROPUESTAS EN EL ACUERDO RELATIVAS A LA VOLUNTARIEDAD EN EL CESE PARA ACCEDER A LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN DEBEN ANALIZARSE DE ACUERDO, A NUESTRO JUICIO, CON LA INTERPRETACIÓN DEL ALCANCE DE LA DEROGACIÓN DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL 10.ª DEL ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES EN RELACIÓN CON EL CONTEXTO DE LA NUEVA POLÍTICA DE EMPLEO PARA LOS TRABAJADORES DE EDAD AVANZADA QUE HA ADOPTADO EL GOBIERNO ESPAÑOL EN CUMPLIMIENTO DE LAS DIRECTRICES COMUNITARIAS RESPECTO DE LA DURACIÓN DE LA VIDA LABORAL DE AQUÉLLOS Y DIRIGIDAS A LOGRAR LA PROLONGACIÓN DE SU VIDA LABORAL.

2.1.2.*b)* Edad de jubilación

Respecto de la edad de acceso a la inactividad pensionada por el Sistema de Seguridad Social, se prevén en el Acuerdo determinadas medidas insertadas en la política de mantenimiento de la actividad de los trabajadores de edad avanzada.

● En el Acuerdo se adopta la decisión de mantener para el futuro próximo la edad de 65 años como *edad ordinaria general* de acceso a la pensión de jubilación. A nuestro juicio, bien pudiera afirmarse que estamos en el momento adecuado para, de acuerdo con lo previsto en el Código Europeo de Seguridad Social sobre la edad de jubilación y sin perjuicio del coste político que pudiera tener una medida de este tipo, aducir las actuales condiciones demográficas y sus efectos económicos y sociales como factores determinantes de un posible retraso general de la edad ordinaria de jubilación. No obstante, también es cierto, y en este sentido puede justificarse la decisión del Gobierno, que una modificación al alza de dicha edad podría plantear al sistema de pensiones más problemas de los que se pretendiese resolver con la medida. Un retraso general de la edad de jubilación podría obligar o bien a ampliar los

colectivos respecto de los que se pudiera adelantar, también con carácter general, esa edad o bien a regular extensivamente, es decir, con criterios flexibilizadores, una jubilación anticipada "general". Y éste es, parece, el coste que no se quiere o puede asumir ahora desde la política de mantenimiento de la actividad de los trabajadores de edad avanzada, que se limita a pretender con las medidas adoptadas o propuestas que se amplíe el número de los trabajadores que retrasen el abandono de la actividad.

● La reflexión anterior obliga a interrogarse sobre la viabilidad de una *anticipación general de la edad de jubilación* al margen de una determinada política de fomento de empleo, que, a nuestro juicio, no incentivaría la prolongación de la vida activa de los trabajadores de edad avanzada y no sería coherente con la decisión adoptada de no retrasar, con carácter general, la edad de jubilación en nuestro ordenamiento jurídico; ni, incluso, cabría justificarla aunque se regulase restrictivamente y resultase ser una medida o mecanismo "compensador" de acceso limitado, tal y como se propone en el Acuerdo en su apartado IV.3.

¿A qué responde una medida de este tipo? Son varias, y de muy diverso signo, las razones que pudieran alegarse para justificar esta "jubilación anticipada general". Pero, analizados los requisitos previstos en el Acuerdo para poder acceder a la misma, resulta que se modifica el carácter del cese en la actividad origen de la jubilación porque, como la realidad nos ha demostrado, una cosa es el carácter voluntario del cese en la actividad y otra es el carácter voluntario en el acceso a la pensión de jubilación. Esta distinción permite que la realidad de los hechos se imponga, esto es, el acceso voluntario a la jubilación por un cese impuesto por el empresario y, desde la nueva política de mantenimiento del puesto de trabajo de los trabajadores de edad avanzada, se beneficie a éstos (permitiéndoles que en este caso accedan, si quieren, a una pensión anticipada de jubilación) y se penalice al empresario (obligándole a costear de alguna manera el acceso a la jubilación del trabajador a través de la necesaria suscripción de un convenio especial con la Seguridad Social cuando el cese en la actividad se produzca a través de un expediente de regulación de empleo); y permite, también, sensibilizar al propio trabajador para que se mantenga en su puesto de trabajo ya que el legislador le exige ahora que no abandone voluntariamente su actividad.

● Una última reflexión sobre las medidas propuestas en el Acuerdo refiere a una modalidad de jubilación anticipada, respecto de la que el legislador ya ha previsto un régimen jurídico nuevo. Nos referimos a la *jubilación parcial,* utilizada desde su implantación –y parece que lo va a seguir siendo– como medida de fomento de empleo en el sentido de fórmula de reparto y distribución del tiempo de trabajo.

Sorprende, cuando menos, que, así como las medidas propuestas en el Acuerdo no van a tener una plasmación real a corto plazo, puesto que los proyectos de leyes en tramitación en la actualidad no las recogen (tal vez porque muchas de ellas requieren un estudio más reposado), respecto de la jubilación parcial no se haya procedido previamente a un análisis más reflexivo y dilatado de su finalidad u objetivo, antes de afrontar una nueva modificación de su régimen jurídico, cuando ha transcurrido escaso tiempo desde la puesta en práctica de la última modificación legislativa. No obstante, se ha preferido, incluso, ir más allá de las medidas propuestas en el Acuerdo, y así la Ley 12/2001 incorpora una modificación del régimen jurídico del contrato de trabajo a tiempo parcial del jubilado que accede a una pensión de jubilación parcial y su correlato, el contrato de relevo.

No pudiendo desarrollar en estas páginas un estudio pormenorizado del diseño actual de la jubilación parcial, debe advertirse que, a nuestro juicio, no se ha llevado a cabo una modificación rigurosa de su régimen jurídico desde la nueva política de empleo que se dice se quiere adoptar por el Gobierno español, y que hubiera debido tomar como rasgos esenciales de su configuración jurídica algunos que ya se asumieron por el Real Decreto-Ley 15/1998 y otros que, reclamados insistentemente, no vieron, ni han visto, la luz en esa norma y en la actual Ley 12/2001. Sólo por citar algunos (Sánchez-Urán Azaña): necesaria supresión legal de la "cláusula de reemplazo" con independencia de cuando se haga efectiva dicha jubilación (es decir, ya sea jubilación "ex ante" como mecanismo de reparto y distribución del tiempo de trabajo o jubilación parcial "ex post" –posterior al cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación– como mecanismo de fomento del empleo, en su perspectiva de no abandono o de mantenimiento de la actividad laboral de los trabajadores de edad avanzada); incentivación real de esta modalidad de jubilación frente a la propuesta de jubilación anticipada gene-

ral; replanteamiento de los límites mínimo y máximo de reducción de la jornada.

2.2. Mejora de la acción protectora

En base a los principios de solidaridad y equidad, se prevén en el Acuerdo (apartados VI y VIII) medidas que se anuncian como de mejora del ámbito objetivo y subjetivo del que se denomina "Sistema de Protección Social".

Estas medidas tienen un contenido heterogéneo y su puesta en práctica efectiva –que requiere, a nuestro juicio, un período dilatado de reflexión- obligarían a replantear en algun caso el contenido estricto de nuestro Sistema de Seguridad Social.

● Desde el régimen público, mínimo, obligatorio y básico de nuestro Sistema de Seguridad Social, se proponen medidas que afectan al ámbito de su actual acción protectora e inciden básicamente en las "situaciones de mayor necesidad o de cuantía de pensión más reducida". Algunas de ellas, es cierto, son técnicamente mejoras en cuanto se traducen, bien en el incremento de su cuantía (para las pensiones mínimas de jubilación, viudedad y no concurrentes del SOVI, que se harán efectivas, parece, a través del Decreto de Revalorización para el año 2002); bien en el aumento de perceptores de la misma, como se prevé para la pensión de orfandad, respecto de la que se anuncia un nuevo aumento del límite de edad para su percepción –22 ó 24 años– en los supuestos de que el huérfano no trabaje o cuando, haciéndolo, sus ingresos no superen el 75% del SMI, sin tener en cuenta, tal como ocurrió en la Ley de Consolidación y Racionalización de 1997, el nivel de rentas de la unidad familiar.

AUN CUANDO NO SE DEFINA LA DEPENDENCIA (QUE BIEN PUDIÉRAMOS CONSIDERAR COMO SITUACIÓN EN LA QUE SE ENCUENTRAN DETERMINADOS SUJETOS QUE POR CIRCUNSTANCIAS PERSONALES –MINUSVALÍA FÍSICA O PSÍQUICA– O POR SU EDAD –PERSONAS MAYORES– REQUIEREN ESPECIALES CUIDADOS ASISTENCIALES DE TERCEROS) NI SE PREVEAN EN EL ACUERDO PROPUESTAS CERRADAS RELATIVAS A ESA POLÍTICA QUE SE CALIFICA COMO "GLOBAL Y COORDINADA", LO CIERTO ES QUE NO PUEDE INTERPRETARSE QUE EL ACUERDO APUESTE POR UN "SEGURO DE DEPENDENCIA", ESTO ES, POR LA INCORPORACIÓN DE UNA NUEVA CONTINGENCIA EN LA ACCIÓN PROTECTORA DEL ÁREA CONTRIBUTIVA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL.

Pero hay otras que, a nuestro juicio, no responden sin más al calificativo simple de mejora de la acción protectora. En efecto, si analizamos con detenimiento el contenido de la propuesta respecto de la pensión de viudedad (apartado VI.1), el Acuerdo encierra mucho más que un aumento de la cuantía de dicha pensión y bien puede afirmarse que lo que realmente prevé es una modificación sustancial del régimen jurídico de esta pensión de muerte y supervivencia en el marco de la propuesta de reforma de la estructura de su acción protectora, prevista ya en la Exposición de Motivos de la Ley de Consolidación y Racionalización de 1997.

Desde esta perspectiva, parece que en la propuesta del Acuerdo se mezclan conceptos y caracteres de naturaleza muy diversa, sin que se replantee la inserción de esta contingencia en una de las áreas de protección del régimen público, mínimo y obligatorio del Sistema de Seguridad Social. En efecto, analizada la propuesta se advierte que las modificaciones proyectadas obligarían seriamente a cuestionar el carácter contributivo de esta contingencia, puesto que la "mejora" (aumento del porcentaje de la base reguladora hasta llegar al 70% o no extinción de la pensión cuando el pensionista contraiga nuevas nupcias) exige el cumplimiento por parte del perceptor de requisitos asistenciales o no contributivos, en concreto, la necesaria demostración de un estado de necesidad, difícilmente justificable desde el carácter contributivo actual de esta pensión.

Se propone, además, pasar con carácter general del 45% de la base reguladora –claramente insuficiente en la actualidad– al 52%, sin vincular ese aumento a requisito adicional alguno. A nuestro juicio podrían establecerse distintos tramos a partir del 45% (mínimo) hasta un máximo superior al 52% en función de criterios o requisitos alejados de cualquier intención asistencial; por ejemplo, en función del tiempo de cotización, de la edad del beneficiario, de su situación de activo o, en fin, en función del tiempo de percepción de la pensión (temporal o vitalicio).

De esta manera se podría replantear uno de los caracteres todavía aplicables a dicha pensión y sobre el que nada dice el Acuerdo. Nos referimos, fundamentalmente, a la compatibilidad de la misma con rentas de trabajo y otras pensiones del Sistema.

● Externa al régimen público, mínimo, obligatorio y básico de Seguridad Social se perfila en el Acuerdo una denominada "política de atención a la *dependencia*" (apartado VIII).

En efecto, aun cuando no se defina la dependencia (que bien pudiéramos considerar como situación en la que se encuentran determinados sujetos que por circunstancias personales –minusvalía física o psíquica– o por su edad –personas mayores– requieren especiales cuidados asistenciales de terceros) ni se prevean en el Acuerdo propuestas cerradas relativas a esa política que se califica como "global y coordinada", lo cierto es que no puede interpretarse que el Acuerdo apueste por un "seguro de dependencia", esto es, por la incorporación de nueva contingencia en la acción protectora del área contributiva del Sistema de Seguridad Social.

A nuestro juicio, la protección de esta situación debería enmarcarse en la Asistencia Social y Servicios Sociales, bien como prestación suplementaria del propio Sistema de Seguridad Social, bien como prestación al margen del Sistema (y, en consecuencia, con competencia a cargo de las Comunidades Autónomas), pero no sólo a través de mecanismos propios de la Protección Social Voluntaria y Complementaria, tal y como preveía la LMFAOS de 2000 (Disposición Adicional 14) porque, entre otras consideraciones, la dependencia exige, a nuestro juicio, no tanto prestaciones económicas como prestaciones consistentes en servicios.

3. La financiación de la Seguridad Social

Pueden incluirse bajo esta amplia rúbrica los apartados I (separación de fuentes de financiación), II (aplicación de excedentes), III (fondo de reserva), V (contributividad y equidad del sistema) y XII (reducciones y bonificaciones en la cotización) del Acuerdo de 2001. Cada uno de ellos se comenta a continuación, salvo el referido a las reducciones y bonificaciones en la cotización, cuyo pleno sentido se alcanza al considerarlo en conexión, básicamente, con el apartado IV, dedicado a la jubilación flexible.

La continuidad de las reglas financieras del Acuerdo de 2001 con las recomendaciones del Pacto de Toledo (1995) y del Acuerdo sobre Consolidación y Racionalización del Sistema de la Seguridad Social (1996) es manifiesta, de modo que las cláusulas del Acuerdo de 2001 se explican fácilmente dentro del esquema normativo de los artículos 86, 87 y 91 LGSS (reformados por la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social), que establecen los grandes principios ordenadores de la financiación de la Seguridad Social española. Comentando dichos preceptos ya señalamos [Montoya Melgar (coord.)] que recogen las ideas expresadas sintéticamente en el llamado, desde el punto de vista de la ciencia económica, "principio del beneficio" (Informe BBV). Dicho principio se manifiesta a su vez en otros principios o, mejor, subprincipios: los de afectación, equivalencia financiera o proporcionalidad y corresponsabilidad. El principio de afectación, reflejado en la separación de fuentes de financiación, "implica destinar con carácter finalista una determinada recaudación a un gasto público concreto". El principio de equivalencia financiera o proporcionalidad "implica la existencia de una correlación o correspondencia entre el valor actualizado del flujo de cotizaciones efectuadas desde la fecha de alta en el sistema hasta la fecha de jubilación y el flujo actualizado de la pensión recibida desde la jubilación hasta la fecha de fallecimiento, de modo que el sistema sea 'actuarialmente justo'". El principio de corresponsabilidad financiera "obliga a que quienes obtienen utilidad de un gasto o de una prestación pública sean, a su vez, quienes soporten la carga financiera del mismo". El Acuerdo de 2001 sigue inspirado en estos principios, de modo que, como se comprobará, poco nuevo aporta, limitándose a precisar o complementar disposiciones vigentes y marcar líneas de tendencia con origen

en los acuerdos de 1995 y 1996. De ahí que los primeros comentaristas del nuevo Acuerdo hablen de una "segunda fase del desarrollo del Pacto de Toledo" (López Gandía) o del "avance y revisión del Pacto de Toledo" (Piñeyroa de la Fuente). Hay que tener también en cuenta que, según parece, las discrepancias, entre otras, en alguno de los aspectos relativos a la financiación de la Seguridad Social (complementos para mínimos, base reguladora de la pensión de jubilación) llevaron a la Unión General de Trabajadores a no firmar el Acuerdo de 2001 (Panizo Robles, Piñeyroa de la Fuente).

3.1. La separación de las fuentes de financiación

El Acuerdo de 2001 (apartado I) prevé la "culminación" del proceso de separación de fuentes de financiación de la Seguridad Social, particularmente en lo referido a los complementos de las pensiones inferiores a la mínima [arts. 50, 86.2.b) y DT 14 LGSS]. La comprensión de este capítulo del Acuerdo exige una previa consideración del origen, sentido y desarrollo de la regla que impone la separación de fuentes de financiación [Montoya Melgar (coord.), aquí seguido], cuya efectiva implantación quiere aquí producirse.

3.1.1. Antecedentes

La Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989 (otros antecedentes en Gete Castrillo) inició ya esta separación financiera. Hasta dicha norma los gastos de la Seguridad Social se financiaban de modo indiscriminado con el importe de cotizaciones y aportaciones del Estado. El cambio de 1989, de "importancia trascendental" (Monasterio Escudero), consistió en que de las aportaciones del Estado se ordenaba la cantidad dirigida a pensiones y a asistencia sanitaria, quedando ésta financiada fundamentalmente con cargo a las aportaciones del Estado. Dicho sistema de financiación resultaba coherente con la casi total universalización de la protección de la salud efectuada por el Real Decreto 1088/1989, de 8 de septiembre, por el que se extiende la cobertura de la asistencia sanitaria a las personas sin recursos económicos suficientes.

LA PLURALIDAD DE FUENTES DE FINANCIACIÓN SE AJUSTA A ESTA VARIEDAD DE FUNCIONES QUE CUMPLE EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL. PUES SI BIEN, EN PRINCIPIO, NADA OBSTA QUE EL COSTE DE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS QUE FACILITAN RENTAS DE SUSTITUCIÓN SE SUFRAGUE CON LA APORTACIÓN INDIVIDUALIZADA Y ESPECÍFICAMENTE AFECTADA DEL SUJETO PROTEGIDO, RESULTARÍA MUY DIFÍCIL, O IMPOSIBLE, APLICAR IGUAL RÉGIMEN PARA EL PAGO DE LA SANIDAD, DISPENSADA A TODO CIUDADANO QUE LA REQUIERA, O DE LOS PROGRAMAS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA. ESTOS DOS ÚLTIMOS DEBEN FINANCIARSE, NECESARIAMENTE, CON LOS RECURSOS GENERALES DEL ESTADO.

El Pacto de Toledo y también el Acuerdo sobre Consolidación y Racionalización volvieron a recomendar dicha separación financiera. Para el primero "la financiación de las prestaciones de naturaleza contributiva dependerá básicamente de las cotizaciones sociales y la financiación de las prestaciones no contributivas y universales (sanidad y servicios sociales entre otras) exclusivamente de la imposición general". Para el Acuerdo sobre Consolidación y Racionalización "la acción protectora en su modalidad universal se financiará mediante aportaciones del Estado, mientras que las prestaciones contributivas deberán ser financiadas básicamente con cargo a las cotizaciones de las personas obligadas, además del importe de las cantidades recaudadas en concepto de recargos, sanciones u otras de naturaleza análoga, así como los frutos, rentas e intereses y cualquier otro producto de los recursos patrimoniales de la Seguridad Social". Obviamente, para que opere esta separación de fuentes de financiación las cotizaciones de trabajadores y empresarios deberán ser suficientes para la cobertura de las prestaciones contributivas (Pacto de Toledo, recomendación primera).

3.1.2. Sentido de la separación de fuentes de financiación

El criterio de separación de fuentes de financiación se encuentra relacionado con las dos grandes opciones de financiación de la Seguridad Social. Ésta puede hacerse con aportaciones de los sujetos protegidos, específicamente dedicadas a tal fin, o con el resultado de los ingresos generales del Estado, parte de los cuales se destinaría a cubrir el gasto en Seguridad Social. Esta tensión se resuelve, en la mayoría de sistemas de Seguridad Social, no con la imposición de una de ellas sino con su concurrencia. La razón de lo cual se encuentra en las diferentes funciones que cumplen los actuales sistemas de Seguridad Social.

Resulta muy clarificador a estos efectos analizar el papel que cumple el gasto de la Seguridad Social desde el punto de vista de la Hacienda Pública (Albi *et al.*). Así considerada la Seguridad Social realiza la función, irrenunciable en Estados que constitucionalizan la fórmula de "Estado social", de garantizar un nivel de vida suficiente a los ciudadanos. Dicha función se cumple fundamentalmente mediante dos vías: la facilitación de "bienes preferentes o sociales" y la concesión de prestaciones económicas. Los primeros son aquellos "que el sector público subvenciona o proporciona gratuitamente por considerarlos esenciales para el desarrollo de una vida humana digna" y entre ellos se encuentra, en lo que aquí interesa, la sanidad. Las segundas incluyen tanto los "programas de sustitución de rentas", que son "programas obligatorios de seguros o de ahorro gestionado por el sector público", como los "programas de reducción de la pobreza" con los que se protege a los económicamente inactivos o insuficientes, básicamente mediante prestaciones asistenciales.

La pluralidad de fuentes de financiación se ajusta a esta variedad de funciones que cumple el sistema de Seguridad Social. Pues si bien, en principio, nada obsta que el coste de las prestaciones económicas que facilitan rentas de sustitución se sufrague con la aportación individualizada y específicamente afectada del sujeto protegido, resultaría muy difícil, o imposible, aplicar igual régimen para el pago de la sanidad, dispensada a todo ciudadano que la requiera, o de los programas de reducción de la pobreza. Estos dos últimos deben financiarse, necesariamente, con los recursos generales del Estado. El carácter mixto del sistema de financiación es reflejo evidente de la naturaleza mixta, contributiva y asistencial, del sistema de Seguridad Social (Montoya Melgar), dentro de la amplitud permitida por el artículo 41 CE, que autoriza al legislador a "optar por un sistema de Seguridad Social basado en la preeminencia de una u otra fuente de financiación" (Goerlich Peset).

El razonamiento subyacente en la fórmula legal (art. 86 LGSS) en que terminaron plasmadas las previsiones del Pacto de Toledo y del Acuerdo sobre Consolidación y Racionalización, sobre la que ahora quiere actuar el Acuerdo de 2001, puede explicarse entonces del modo siguiente. En el sistema español de Seguridad Social se encuentran tres grandes bloques de acción protectora: a) el de las prestaciones contributivas; b) el de las prestaciones no contributivas, y c) la asistencia sanitaria. Las primeras van destinadas a sujetos económicamente activos respecto de los cuales no sería excesivo decir que la Seguridad Social funciona como "mecanismo público y obligatorio de ahorro" (Zabalza), por lo que deben financiarse con cotizaciones de las personas interesadas. Las segundas son manifestación evidente del principio de solidaridad social, de evitación de la indigencia de las personas menos favorecidas, por lo que, por definición, es imposible que quien requiere la prestación pueda haber contribuido a su financiación, y deben financiarse con cargo a los ingresos generales del Estado. Por último, se opta por universalizar la prestación de asistencia sanitaria. Dicha acomodación de fuentes de financiación, por otra parte, facilita la viabilidad financiera de la parte contributiva en cuanto las cuotas se liberan de la financiación de prestaciones asistenciales y se reservan para las contributivas. Como se ha indicado desde la propia administración de la Seguridad Social, con la separación de fuentes "está siendo posible superar los problemas que han venido produciéndose a menudo en el pasado como consecuencia de la afectación indiscriminada de recursos contributivos al área de protección no contributiva, práctica que, además de desdibujar los perfiles del déficit de la Seguridad Social, creaba peligrosas situaciones de desequilibrio entre ingresos y gastos que no podían ser atajadas eficazmente con anterioridad, dada la insuficiente definición de las fórmulas diseñadas para su prevención y corrección" (Aparicio Pérez).

3.1.3. Identificación de las prestaciones contributivas y no contributivas

A efectos de su financiación (art. 86.2 LGSS) se declara la naturaleza no contributiva de: a) las prestaciones y servicios

de asistencia sanitaria y las correspondientes a los servicios sociales; b) las pensiones no contributivas por invalidez y jubilación; c) las asignaciones económicas por hijo a cargo, y d) los complementos para mínimos de las pensiones de la Seguridad Social. Tienen naturaleza contributiva las derivadas de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y todas las prestaciones económicas de la Seguridad Social salvo las declaradas no contributivas. Particular problemática plantean las prestaciones de desempleo (nivel contributivo y nivel asistencial) ante el silencio del art. 86 LGSS [Montoya Melgar (coord.), Goerlich Peset, Barrada Rodríguez y Gonzalo González].

3.1.4. Problemas que plantea la separación de fuentes de financiación y su progresiva implantación

No obstante la claridad de estas ideas el artículo 86.2 LGSS plantea algunos interrogantes que el Acuerdo de 2001 no resuelve. Desde el punto de vista jurídico (su valoración económica en Barrada Rodríguez y Gonzalo González) el primero, indudablemente, es el de su valor y eficacia. Se trata de un precepto que quiere tener materialmente valor cuasi constitucional para la ordenación del sistema de Seguridad Social pero que formalmente es una mera ley. Por mucho que el artículo 86.2 LGSS ordene dicha separación financiera, será la Ley de Presupuestos de cada año la que en mayor o menor medida la cumpla o incumpla.

Por otra parte, se prevé la financiación de las prestaciones contributiva con cuotas "básicamente" y, en su caso, con "las aportaciones del Estado que se acuerden para atenciones específicas". Qué se entienda por "básicamente" y qué atenciones específicas se acuerden financiar con aportaciones del Estado es materia que también quedará reservada al juicio de la correspondiente ley presupuestaria.

MÁS QUE DE SEPARACIÓN DE FUENTES DE FINANCIACIÓN PUEDE HABLARSE DE "EXPULSIÓN" DE LAS PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS DEL FONDO DE LAS CUOTAS DE TRABAJADORES Y EMPRESARIOS, DISPENSANDO A ÉSTAS DE CUMPLIR UNA CIERTA FUNCIÓN REDISTRIBUTIVA DE LA RENTA NACIONAL Y RESERVANDO DICHO COMETIDO A LOS INGRESOS GENERALES DEL ESTADO.

Por ello que más que de separación de fuentes de financiación puede hablarse de "expulsión" de las prestaciones no contributivas del fondo de las cuotas de trabajadores y empresarios, dispensando a éstas de cumplir una cierta función redistributiva de la renta nacional y reservando dicho cometido a los ingresos generales del Estado. Opera de este modo el convencimiento económico de que "añadir un elemento redistributivo (que exige romper la relación entre aportación y pensión) a un programa de sustitución de rentas (que exige una relación estrecha entre aportaciones y pensiones) significa que se están asignando dos objetivos contradictorios a un mismo programa. El resultado no puede ser sino un programa confuso que, en realidad, no logra satisfactoriamente ninguno de los objetivos propuestos" (Albi *et al.*).

El principio de separación se ha ido aplicando gradualmente. La Disposición Transitoria 14 LGSS ordenó su aplicación progresiva, pues lo dispuesto en el artículo 86.2 LGSS se llevaría "a cabo, de modo paulatino, antes del ejercicio económico del año 2000, en los términos que establezca la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio presupuestario". La separación de fuentes culminó efectivamente en 2000, quedando pendiente su aplicación a los complementos para mínimos (Gómez-Calcerrada Gascón), cuestión que aborda el Acuerdo de 2001 comentado.

3.1.5. La particular situación de los complementos de las pensiones inferiores a la mínima

Pese a que el artículo 86.2.b) LGSS incluye "los complementos a mínimos de las pensiones de la Seguridad Social" entre las prestaciones de naturaleza no contributiva financiadas "mediante aportaciones del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social", la Disposición Transitoria 14 LGSS ordenó que "hasta que no se establezca definitivamente la naturaleza de los complementos a míni-

mos de las pensiones de la Seguridad Social, éstos serán financiados en los términos en que se determine por la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio económico". Tan peculiar situación deriva del origen pactado de la norma: el Acuerdo sobre Consolidación y Racionalización que "calificó provisionalmente como prestación no contributiva, en espera de la aclaración definitiva de su naturaleza jurídica" (Montoya Melgar), a estos complementos. En el cuadro siguiente puede comprobarse cómo durante los últimos años los complementos para alcanzar la pensión mínima se han financiado básicamente con el importe de las cotizaciones (ver cuadro).

Tal situación quiere ser corregida ahora por el Acuerdo de 2001, para el que "dada la naturaleza no contributiva de los complementos a mínimos, se establecerá con carácter definitivo su ubicación, procediendo a las modificaciones normativas precisas en la legislación de la Seguridad Social" (apartado I.2). Modificaciones normativas que, una vez lograda la separación de fuentes y clarificada la cuestión de los complementos para mínimos, no deberían ir más allá de la derogación de la Disposición Transitoria 14 LGSS, pues bien claro está en el artículo 86 LGSS el carácter no contributivo de estos complementos y su financiación con las aportaciones del Estado. En este sentido se presentó en el Congreso de los Diputados la proposición de ley sobre "Supresión del párrafo segundo de la Disposición Transitoria 14 del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social" (BOCG Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 15-1, 24 de abril de 2000), que fue rechazada, a la espera de los frutos del diálogo social (BOCG Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 15-2, 2 de octubre de 2000).

Por otra parte, la financiación por el Estado de estos complementos se hará de modo progresivo y gradual, pues señala el Acuerdo que "se fijarán en las Leyes de Presupuestos sucesivas aportaciones del Estado hasta la financiación total de tales complementos con cargo a las aportaciones del Estado, en un plazo que no superará los doce años" (apartado I.3). Para el año 2002 se prevé una aportación del estado de 306.346,26 miles de euros para atender a

IMPORTE DE LOS COMPLEMENTOS A MÍNIMOS DE PENSIONES Y SU FINANCIACIÓN (en millones de pesetas)

Años	Aportación Estado		Cotizaciones		Importe total complementos mínimos
1989	249.006	70,24	105.519	29,76	354.525
1990	228.800	55,52	183.292	44,48	412.092
1991	212.387	45.72	252.178	54,28	464.565
1992	221.006	42,56	298.330	57,44	519.336
1993	214.196	39,62	326.402	60,38	540.598
1994	214.000	38,26	345.300	61,74	559.300
1995	232.040	40,79	336.854	59,21	568.894
1996	232.040	38,39	372.450	61,61	604.490
1997	16.000	2,63	592.105	97,37	608.105
1998	16.000	2,61	596.603	97,39	612.603
1999	16.288	2,65	599.293	97,35	615.581
2000	16.288	2,45	649.204	97,55	665.492*

(*) El mayor crecimiento del año 2000 es consecuencia de los mayores incrementos de cuantía de las pensiones mínimas.

[Reproducido de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Secretaría de Estado de la Seguridad Social): Proyección económico-actuarial del gasto en pensiones contributivas del Sistema de la Seguridad Social y evolución prevista de las cotizaciones del sistema. Documento para la Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por la aplicación de las recomendaciones del Pacto de Toledo, Madrid, 2001.]

la financiación de los complementos para mínimos [art. 12.2 Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2002 (BOCG Congreso de los Diputados, serie A, núm. 46-1, 28 de septiembre de 2001)].

3.2. La aplicación de excedentes y el Fondo de Reserva.

El Pacto de Toledo recomendó la constitución de reservas: "El sistema contributivo debe presentar presupuestos equilibrados. El sistema de pensiones precisa de la constitución de reservas que atenúen los efectos de los ciclos económicos. Por ello, en su caso, los excedentes que pudieran existir en los ejercicios presupuestarios de los momentos de bonanza deberían ser utilizados para constituir, con títulos públicos adquiridos en mercados oficiales, fondos de equilibrio que permitan actuar en los momentos bajos del ciclo, sin acudir a incrementos de las cotizaciones" (Recomendación Segunda).

Recogiendo el contenido de esta recomendación la Ley de 1997 previó "la constitución de reservas, con cargo a los excedentes de cotización sociales que puedan resultar de la liquidación de los Presupuestos, con la finalidad de que las mismas, a través de su debida materialización, permitan atenuar los efectos de los ciclos económicos, tanto respecto a la recaudación de cotizaciones como a la preservación del empleo" (Exposición de Motivos) y creó el Fondo de Reserva (art. 91.1 LGSS), del que pueden señalarse como "precedentes directos" (Gómez Ferreiro) las reservas que están obligadas a constituir las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social [art. 65 del Reglamento de Colaboración de las Mutuas (RD 1993/1995, de 7 de diciembre)] y el fondo de estabilización al que se refiere el art. 87.2 LGSS. Con posterioridad a su configuración legal, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de febrero de 2000 dotó al Fondo con la cantidad de 100.000 millones de pesetas, autorizándose una materialización financiera adicional por Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de diciembre de 2000 (Gómez Ferreiro).

Teniendo en cuenta estos antecedentes, las novedades del Acuerdo de 2001 en lo referido a la aplicación de excedentes se limitan a recomendar su dedicación prioritaria a la dotación del Fondo de Reserva (apartado II). Aplicación que resulta preferente pero no exclusiva, pues resulta compatible con su dedicación a otros fines al afirmarse que "en todo caso, el Gobierno [...] establecerá el destino de los excedentes si los hubiere, de forma equilibrada a la mejora de las prestaciones y a la reducción de las cotizaciones sociales, y todo ello de acuerdo con las Recomendaciones del Pacto de Toledo" (apartado II.2).

En relación con el Fondo (apartado III) el Acuerdo de 2001 contiene previsiones referidas a:

a) Su dotación económica: se fija la cantidad de 800.000 millones de pesetas a alcanzar en 2004. A tal cifra se llegará aplicando "una mensualidad ordinaria del total de pago de prestaciones periódicas que realiza la Tesorería General de la Seguridad Social, más el correspondiente prorrateo de las pagas extraordinarias de julio y diciembre". La cantidad de 1.000.000 de millones de pesetas se marca como "deseable".

b) *Su configuración normativa:* "el Gobierno, en el plazo máximo de un año y previa consulta con la Comisión de Seguimiento [del Acuerdo...], dictará las normas precisas que regulen los mecanismos de inversión del Fondo de Reserva, instrumentos de control y rendición de resultados [...]".

c) *Su efectiva aplicación:* "el Gobierno [...] dictará las normas precisas que regulen [...] los supuestos de realización del referido Fondo de Reserva, que deberán limitarse a situaciones estructurales de déficit financiero del Sistema de la Seguridad Social en el nivel contributivo de las prestaciones del mismo". De este modo parece que quedan precisadas las "necesidades futuras del sistema" para cuya atención crea el Fondo el artículo 91.1 LGSS, cerrando así una argumentación lógica: su origen se encuentra en los excedentes de las cotizaciones y su fin en la compensación de posibles insuficiencias que les afecten.

3.3. Contributividad y equidad del sistema.

Se indicó anteriormente que el principio de proporcionalidad en esta materia "implica la existencia de una correlación o correspondencia entre el valor actualizado del flujo de cotizaciones efectuadas desde la fecha de alta en el sistema hasta la fecha de jubilación y el flujo actualizado de la pensión recibida desde la jubilación hasta la fecha de fallecimiento, de modo que el sistema sea 'actuarialmente justo'" (Informe BBV) y que dicho principio es uno de los inspiradores de la Ley de 1997. Expresión de lo

cual fue establecer el cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación sobre las bases de cotización de los últimos quince años (art. 162 LGSS), frente a los ocho años que se tenían en cuenta desde 1985 y, más aún, los dos años que se tomaban en consideración con anterioridad. La gradual aplicación de la nueva regla culminará el 1 de enero de 2002 (DT 5.ª LGSS).

Teniendo en cuenta estos antecedentes el Acuerdo de 2001 quiere profundizar en la proporcionalidad del Sistema: "resulta necesario profundizar en los criterios de contributividad, de manera que se logre una mayor proporcionalidad entre el esfuerzo de cotización y el nivel de prestación alcanzado" (apartado V.1), de modo que "se revisará el sistema de cálculo de la base reguladora, de manera que se tenga en cuenta, de forma progresiva, el esfuerzo realizado por el trabajador a lo largo de su vida laboral" (apartado V.2). Dicho propósito, por otra parte, parece condicionado a la valoración de los resultados producidos por la reforma de 1997: "deberá estudiarse en profundidad el efecto que en las prestaciones han producido las medidas adoptadas en 1996, y ello con el objetivo de reforzar el carácter contributivo y la equidad del Sistema en el cálculo de aquéllas", comprometiéndose "a tomar las medidas oportunas para que se adopte la forma más idónea para el cálculo de las prestaciones" (apartado V.4) en 2003, una vez concluido el período transitorio al que antes se ha hecho referencia.

Las valoraciones sobre este apartado del Acuerdo de 2001 reproducen las posiciones ya marcadas con ocasión de la reforma de 1997. Por una parte (valoración negativa) se considera la regla como meramente reductora del gasto en pensiones, al suponer bases reguladoras más bajas por tomar en cuenta un mayor período de tiempo con salarios más reducidos por corresponder a estratos inferiores de la carrera profesional del trabajador. Por otra parte (valoración positiva) se estima que puede favorecer a muchos trabajadores desempleados de edad próxima a la jubilación. La próxima finalización del período transitorio para la aplicación de las normas de 1997 permitirá disponer de los suficientes datos estadísticos con los que afirmar conclusiones reales, más allá de discusiones doctrinales en las que las propias posiciones ideológicas aparecen racionalizadas como exigencias del interés general.

4. Otras propuestas de reforma

Junto a los que pueden considerarse como temas cruciales en torno a los que giran las reformas propuestas por el Acuerdo de 2001 –la modernización del sistema de protección y del sistema de financiación, ya tratadas en estas notas– existen otras cuestiones a las que alcanzan las propuestas de reforma, y a las que se hace breve referencia en adelante.

4.1. Mejora y simplificación de los Regímenes Especiales de la Seguridad Social

Como reconoce de una manera expresa la Introducción del Acuerdo de 2001, éste prosigue, en la dirección de las Recomendaciones del Pacto de Toledo, "avanzando en la convergencia de los Regímenes Especiales". Este propósito se formuló ya, en efecto, en las Recomendaciones Cuarta y Sexta del Pacto de Toledo, que a su vez contaban con antecedentes (recuérdese la integración ordenada en 1985 en el Regimen General de varios Regímenes Especiales –ferroviarios, futbolistas, representantes, artistas y profesionales taurinos–, más la absorción de algún otro –el de escritores de libros– en el de Trabajadores Autónomos).

Esta idea de simplificación y convergencia del Régimen General y los Especiales se complementa con unas previsiones contenidas en el apartado X.2 del Acuerdo y destinadas a evitar los encuadramientos fraudulentos en cualesquiera Regímenes de la Seguridad Social. En particular, dicho apartado se ocupa del caso de quienes, estando condicionada su inclusión en un régimen a la posesión de licencia o permiso administrativo, se incorporan a él careciendo de tal requisito; la previsión –que sin duda comprende a los inmigrantes carentes de permiso de trabajo– debería extenderse al caso de quienes se den de alta en un régimen (en concreto el de Autónomos) en razón de un ejercicio profesional para el que carezcan del necesario título.

Las reformas acordadas en la Recomendación Cuarta del Pacto de Toledo y en el Acuerdo de 1996 pretendían "en lo posible" la modificación de la situación financiera de los Regímenes Especiales de modo que se acentuara en ellos la proporcionalidad entre prestaciones y cotizaciones y se reforzaran los principios de solidaridad y equidad del Sistema, evitando que unos resulten gravados más que otros. Con estos designios, se propuso el objetivo de aproximar gradualmente las prestaciones y cotizaciones

de esos Regímenes, y, en último término, el objetivo –expresado en la Recomendación Sexta del Pacto de Toledo– de simplificar tales Regímenes reduciéndolos a sólo dos, uno para trabajadores por cuenta ajena y otro para trabajadores por cuenta propia.

Tras haberse avanzado en el propósito de acercar las bases de cotización (con incrementos que han superado el IPC) a los salarios reales en esos Regímenes, el punto VII del Acuerdo insiste en el doble objetivo de la conveniencia de mejorar la acción protectora de los mismos y de su acercamiento al Régimen General. Esos propósitos se concretan en la propuesta de varias medidas:

a) *En cuanto a la mejora de la acción protectora, se prevé:*

• La incorporación de una nueva prestación en el Régimen de Trabajadores Autónomos, la de incapacidad permanente total "cualificada" a favor de trabajadores mayores de 55 años [tal supuesto de incapacidad se prevé en el art. 139.2 LGSS respecto de aquellos cuyas condiciones personales, laborales o sociales les hacen difícil encontrar empleo en actividad distinta de la habitual; la exigencia de los 55 años fue incluida por el Decreto 1646/1972; sobre la figura, próxima a la prestación por desempleo, Sempere Navarro, en Montoya Melgar, coord.)] que no ejerzan actividad lucrativa ni sean titulares de un establecimiento mercantil o industrial. La misma prestación se prevé respecto de los trabajadores por cuenta propia de los Regímenes Agrario y del Mar que alcancen la edad referida y no sean titulares, respectivamente, de una explotación agraria o marítimo-pesquera.

EN CONCRETO, EL ACUERDO DE 2001 SE PROPONE ERRADICAR LAS SITUACIONES DE FALSA ENFERMEDAD O ACCIDENTE QUE DAN LUGAR AL PERCIBO INDEBIDO DE LAS PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL, Y ESPECÍFICAMENTE TIPIFICA CIERTAS PRÁCTICAS FRAUDULENTAS O ABUSIVAS CUYA CORRECCIÓN TAMBIÉN PLANTEA. LA PRIMERA DE DICHAS PRÁCTICAS ES EL ENCADENAMIENTO DE LA SITUACIÓN DE INCAPACIDAD TEMPORAL CON LA DE DESEMPLEO SUBSIDIADO.

• La inclusión en el Régimen de Autónomos de la cobertura del accidente de trabajo y la enfermedad profesional (recuérdese que en dicho Régimen se conceden genéricas prestaciones por las contingencias de incapacidad permanente y muerte "cualquiera que fuera su causa"), por las que los trabajadores satisfarán las correspondientes primas; propuesta ésta de evidente trascendencia y que iguala con toda justificación a trabajadores asalariados y por cuenta propia.

b) *En cuanto a la simplificación y convergencia entre los Regímenes Especiales y el General, el apartado VII del Acuerdo contiene las siguientes previsiones:*

• En la línea de la Recomendación Sexta del Pacto de Toledo, de alcanzar una situación en la que sólo existan dos Regímenes, uno para trabajadores por cuenta ajena y otro para trabajadores por cuenta propia, se acuerda integrar sucesivamente a los autónomos agrarios y del mar en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos. Prudentemente, y consciente de las singularidades de las actividades agraria y marítimo-pesquera, el Acuerdo deja a salvo, como en su momento lo hizo el Pacto de Toledo, las especialidades que puedan dar lugar a la configuración de sistemas especiales de afiliación, altas y bajas y cotización y recaudación.

• En análogo sentido, el Acuerdo prevé la integración de los trabajadores por cuenta ajena del Régimen Agrario en el Régimen General. En este punto, el Acuerdo extrema su prudencia pactando la creación de una Mesa destinada precisamente a estudiar los términos concretos en que haya de producirse tal integración.

c) *Desde un punto de vista de observancia de la normativa de la seguridad social agraria, el apartado VII del Acuerdo establece dos decisiones:*

• Como oportuna regla de igualdad entre hombres y mujeres, se acuerda la adopción de medidas dirigidas a evitar la discriminación de la mujer en cuanto a su acceso al Régimen Especial Agrario; tal discriminación viene teniendo su origen en las dificultades para que la mujer cumpla el requisito de la dedicación laboral habitual y para que figure como titular de

explotaciones agrarias (en caso de trabajadores por cuenta propia).

• Con carácter general, se acuerda adoptar medidas legales que impidan las actuales desviaciones fraudulentas en el encuadramiento y afiliación en el Régimen Agrario, y que eviten la indebida inclusión de personas que deban estar en otro régimen (normalmente, el General), o que, lisa y llanamente, no realicen actividades determinantes de afiliación a la Seguridad Social. El apartado X del Acuerdo vuelve sobre esta cuestión, instando a la evitación de la situación de fraude en que se encuentran los trabajadores indebidamente incluidos en el Régimen Agrario.

4.2. Mejora de la gestión y lucha contra el fraude

También en estas materias, estrechamente conexas, es patente la continuidad del Acuerdo de 2001 respecto del Pacto de Toledo. La Recomendación Séptima de éste proponía una mayor integración orgánica de las funciones de afiliación, recaudación y gestión de las prestaciones de la seguridad social; y la Recomendación Decimotercera se refería específicamente a la "mejora de la gestión", que concretaba la necesidad de corregir el fraude en el disfrute de las prestaciones de incapacidad temporal y permanente.

Si el Acuerdo de Consolidación y Racionalización de 1996 se preocupó de detallar los objetivos anti-fraude del Pacto de Toledo, ni ese Acuerdo ni la Ley de Consolidación y Racionalización 24/1997 se ocuparon de desarrollar las previsiones del Pacto en orden al perfeccionamiento de las estructuras y procedimientos de gestión. Ello no impidió que con anterioridad a la Ley 24/1997 otras disposiciones hubieran incidido en la materia; así ocurrió, en efecto, con el Real Decreto 575/1997, de 18 de abril, sobre gestión y control de la prestación económica de incapacidad temporal, y con el Real Decreto 576/1997, de 18 de abril, relativo a la colaboración en la gestión de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, y con alguna otra norma como la que afectó al Instituto Social de la Marina.

La Exposición de Motivos de la Ley 24/1997 declaró expresamente que la Ley no se proponía acometer la reforma de la gestión de la seguridad social, y que las Recomendaciones Séptima y Decimotercera quedaban pendientes de desarrollo. El Acuerdo de 2001 ha retomado esa importante cuestión pendiente en su apartado IX. Sin dejar de reconocer la "indudable mejora" que en su día constituyó la reorganización de la Seguridad Social "frente a los esquemas de gestión anteriores" –obviamente, se está refiriendo a la importante reforma de la gestión institucional llevada a cabo por el Real Decreto Legislativo 36/1978, que creó la Tesorería General de la Seguridad Social–, el Acuerdo de 2001 señala que el modelo nacido de esta norma ha quedado desactualizado y precisa de una profunda reforma, destinada a reforzar los principios de simplificación, racionalización y economía de costos; principios que, naturalmente, merecen favorable acogida. Tal reforma se aborda a través de una solución clara y concreta: la creación de un nuevo ente institucional en torno al cual habrá de girar la futura gestión de la Seguridad Social: la Agencia de la Seguridad Social; organismo cuyo nombre entronca con organismos análogos creados en otros sectores de la Administración pública (Agencia Tributaria, Agencia de Protección de Datos, etc.), y cuya función aspira a ser la de unificar (de "integración orgánica y funcional" habla el Acuerdo) las competencias que actualmente desempeñan la Tesorería General y las Entidades Gestoras de la Seguridad Social; ello sin perjuicio de la descentralización funcional que propugna el Acuerdo. La previsión del Acuerdo emplaza además al Gobierno para que remita a las Cortes el correspondiente proyecto de ley en el plazo máximo de un año.

Por otra parte, el Acuerdo de 2001 insiste en las propuestas del Pacto de Toledo (y del Acuerdo de Consolidación de 1996) relativas a la mejora de la gestión a través de la lucha contra el fraude en el disfrute de prestaciones de Seguridad Social; un empeño éste en el que coinciden las propuestas nacionales y las internacionales, incluidas las comunitarias europeas. Es ésta una materia que, como hemos dicho, no procedió a desarrollar la Ley 24/1997, aunque otras normas sí entraron a regularla –así, en cuanto al control sobre las prestaciones de incapacidad temporal, la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de "acompañamiento" (Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social) para 1997, los Reales Decretos 575 y 576 de 1997 y el Real Decreto 1117/1998. A consecuencia de esta actividad normativa discurrió el reconocimiento al INSS y a las Mutuas de la facultad de comprobar las situaciones de incapacidad temporal proponiendo en su caso las oportunas altas al INSALUD o a los Servicios autonómicos de Salud competentes.

En concreto, el Acuerdo de 2001 se propone erradicar las situaciones de falsa enfermedad o accidente que dan lugar al percibo indebido de las prestaciones de Seguridad Social, y específicamente tipifica ciertas prácticas fraudulentas o abusivas cuya corrección también plantea. La primera de dichas prácticas es el encadenamiento de la situación de incapacidad temporal con la de desempleo subsidiado. Como es sabido, cuando el contrato laboral se extingue estando el trabajador en situación de incapacidad temporal, la prestación por ésta se prolonga más allá de la desaparición del vínculo contractual, en tanto dure tal situación; y extinguida ésta, queda abierta la posibilidad de acceso a la prestación de desempleo. Fácilmente se comprenden los incentivos al fraude –consistente en solicitar una baja por incapacidad temporal cuando el contrato se acerca a su fin (lo que se conoce perfectamente en el caso de contratos de duración determinada)– que ofrece esta beneficiosa regulación, y la paralela necesidad de arbitrar mecanismos que se opongan a los comportamientos abusivos en la materia.

Una segunda práctica fraudulenta denunciada por el apartado X del Acuerdo de 2001 es la prolongación indebida del disfrute de las prestaciones económicas por incapacidad temporal mediante la no comparecencia injustificada del trabajador supuestamente incapacitado a los reconocimientos médicos a que fuera convocado por la entidad gestora del pago de la prestación. Si bien es cierto que esa situación de incomparencia no es hoy objeto de tolerancia, no lo es menos que la reacción posible frente a ella –la propuesta de alta médica– precisa de un tiempo de tramitación hasta la obtención del alta durante el cual el trabajador seguirá disfrutando fraudulentamente de la prestación. La corrección de esta situación, en la que el Acuerdo no entra, podría arbitrarse a través de la suspensión de la prestación o a través de la declaración de percibo improcedente dotada de efecto retroactivo, desde la propuesta de alta o incluso desde la negativa injustificada a acudir al reconocimiento.

PARA EL SUPUESTO DE QUE LAS MUTUAS DE ACCIDENTES HICIERAN ANTICIPOS DE PRESTACIONES A FAVOR DE LOS TRABAJADORES, EL ACUERDO DE 2001 PERMITE QUE DICHOS ANTICIPOS SEAN REINTEGRADOS POR LA ENTIDAD GESTORA A LAS ENTIDADES COLABORADORAS, PERO CONDICIONANDO EL REINTEGRO (FRENTE A LO QUE VIENE SOSTENIENDO LA JURISPRUDENCIA) A QUE EL EMPRESARIO RESPONSABLE HUBIERA SIDO DECLARADO INSOLVENTE Y, POR CONSIGUIENTE, NO PUDIERA ESPERARSE DE ÉL LA SATISFACCIÓN DEL REINTEGRO.

En todo caso, resulta de la mayor oportunidad la propuesta del Acuerdo a favor de una mayor y necesaria coordinación entre la gestión de las prestaciones económicas de incapacidad temporal y la gestión de los Servicios –nacional (INSALUD) y autonómicos– de Salud.

4.3. Responsabilidad en orden al pago de las prestaciones

Como cuestión igualmente planteada en su día en el Pacto de Toledo, aunque sin resultados prácticos, se vuelve a abordar en el Acuerdo de 2001 el problema, perennemente irresuelto, del régimen jurídico de las responsabilidades por prestaciones en caso de incumplimiento empresarial de los deberes de afiliación, alta, baja o cotización.

Aunque el apartado XI del Acuerdo da a entender que dicho problema radica en la antigüedad de la regulación vigente –que, como bien dice, data de 1966 (Texto articulado de la LSS aprobado por Decreto 907, 1966, de 21 de abril)–, las razones del problema son más complejas; en efecto, el artículo 126.2 de la LGSS de 1994 prevé dichas responsabilidades, si bien condiciona su exigibilidad a la fijación de los correspondientes supuestos de imputación, del alcance de las responsabilidades y del oportuno procedimiento. Comoquiera que tales extremos no han sido determinados reglamentariamente, se viene entendiendo subsistente, con rango de reglamento, la ordenación contenida en los artículos 94 a 96 de la vieja Ley de Seguridad Social de 1966. Pues bien; es a esta prolongada y anómala situación normativa a la que quiere poner fin de una vez el Acuerdo de 2001, fijando criterios firmes a

la interpretación judicial. Naturalmente, el cambio normativo proyectado no tiene sólo una finalidad formal (acabar con la vigencia de unos preceptos "reglamentarios" que anteceden en treinta años a la Ley que se supone desarrollan), sino también sustantiva: se quiere reordenar la delicada materia manteniendo un necesario equilibrio entre los derechos de los trabajadores a las prestaciones, la preservación del sistema financiero de la Seguridad Social, y la exigencia a los empresarios de las responsabilidades derivadas del incumplimiento de sus deberes de Seguridad Social.

En otros términos, el Acuerdo no se opone a los actuales anticipos de prestaciones a cargo de las entidades gestoras o colaboradoras en la gestión a favor de trabajadores cuyos empresarios hayan infringido sus deberes de Seguridad Social. El Acuerdo acepta esos anticipos, generalizando, parece, el principio de automaticidad en el pago de las prestaciones iniciado hace décadas respecto de las de desempleo, pero atenuándolo en el sentido de que las referidas entidades sólo anticiparán prestaciones económicas por un importe máximo de dos y medio salarios mínimos interprofesionales; la cuantía en exceso, no cubierta ya por el anticipo, habrá de ser reclamada directamente al empresario responsable. Por cierto, el Acuerdo establece en relación con esta medida lo que pudiéramos llamar una acción preventiva en la materia, al prever el deber de la Tesorería (o, en su día, de la Agencia de la Seguridad Social) de comunicar anualmente a cada trabajador un informe sobre el estado de las cotizaciones ingresadas por sus empresarios en razón de su prestación laboral; acción preventiva porque el conocimiento de esos datos permitirá al trabajador adoptar las medidas de rectificación o reclamación que estime oportunas.

EL FOMENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA QUE SE PROPONE EL ACUERDO SE ENCUENTRA EN LA LÍNEA PROPUGNADA DESDE INSTANCIAS SUPRANACIONALES Y NACIONALES (NO ES CASUAL LA REFERENCIA EXPRESA DEL APARTADO XIII A LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN E INVERSIÓN DE LOS FONDOS EN EL "CONTEXTO DE LA UNIÓN EUROPEA"), A CUYO TENOR EL SANEAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL PÚBLICA TIENE UN IMPORTANTE PUNTAL EN LA APERTURA A LA PROTECCIÓN SOCIAL PRIVADA, CENTRADA EN LOS PLANES DE PENSIONES BASADOS EN EL RÉGIMEN DE CAPITALIZACIÓN.

El referido mecanismo de anticipo es congruente con el hecho de que la gestora o colaboradora actúa dentro de la lógica de un fondo de garantía de prestaciones; garantía que, para preservar el equilibrio financiero de aquellas entidades, no puede alcanzar al total importe de las prestaciones devengadas. La regulación diseñada quiere garantizar un mínimo prestacional a los trabajadores, pero previene contra la posibilidad de llegar a una sustitución de la responsabilidad patronal por la de la gestora que acabe liberando al empresario.

Con el fin de agilizar el procedimiento de declaración de responsabilidades del empresario, del que depende la satisfacción del crédito a prestaciones del trabajador, el Acuerdo anticipa un desarrollo reglamentario a través del cual se facultará a las entidades gestoras para que asuman las "competencias necesarias" en el procedimiento. La genérica fórmula no entra a precisar si esas competencias se limitarán a promover el procedimiento o incluirán también funciones decisoras del mismo. Desde luego, en aras de la "mayor eficacia y agilidad" que postula el Acuerdo, las gestoras estarían legitimadas para declarar –sin necesidad de esperar a que lo hiciera la Jurisdicción– las responsabilidades de los empresarios cuyo incumplimiento hubiera provocado el pago de anticipos por aquéllas.

Para el supuesto de que las Mutuas de Accidentes hicieran anticipos de prestaciones a favor de los trabajadores, el Acuerdo de 2001 permite que dichos anticipos sea reintegrados por la entidad gestora a las citas entidades colaboradoras, pero condicionando el reintegro (frente a lo que viene sosteniendo la jurisprudencia) a que el empresario responsable hubiera sido declarado insolvente y, por consiguiente, no pudiera esperarse de él la satisfacción del reintegro.

4.4. Previsión social complementaria

El apartado XIII del Acuerdo de 2001 abunda en las previsiones del Pacto de Toledo y del Acuerdo de Consolidación y Racionalización, que ya proponían el fomento de la previsión social complementaria. Estas propuestas, que encontraron eco en normas como el Real Decreto 1588/1999, de 15 de octubre, y el Real Decreto 1589/1999, de 15 de octubre, se prolongan ahora con especial atención al sector de las pequeñas y medianas empresas, respecto de las que se propone en particular la fórmula de los planes de pensiones de promoción conjunta. En esta importante y compleja materia, el Acuerdo propone, más que reformas normativas directas, la realización de estudios, trabajos y conversaciones –todo ello, acertadamente, en el marco del diálogo social– orientados al fomento, y en su caso reforma, de la previsión complementaria.

El fomento y modernización de la protección social complementaria que se propone el Acuerdo se encuentra en la línea propugnada desde instancias supranacionales y nacionales (no es casual la referencia expresa del apartado XIII a la modernización de la gestión e inversión de los fondos en el "contexto de la Unión Europea"), a cuyo tenor el saneamiento de la Seguridad Social pública tiene un importante puntal en la apertura a la protección social privada, centrada en los planes de pensiones basados en el régimen de capitalización. Esa realista visión del Acuerdo se completa con la oportuna conexión que éste hace entre planes de pensiones y negociación colectiva, proponiendo la competencia en la materia de los ámbitos empresariales y supraempresariales; en este sentido se propone que se facilite que ésta fije criterios respecto del funcionamiento de las Comisiones de Control de los Planes y Fondos de Pensiones; con carácter general, se prevé el análisis del papel de la negociación colectiva en los planes y fondos de pensiones. Asimismo, en fin, el apartado XIII del Acuerdo propone la concreción de las contingencias cubiertas por los planes de pensiones en las normas correspondientes. ●

BIBLIOGRAFÍA CITADA

Albi E., Contreras, C., González-Páramo, J. M. y Zubiri, I.: Teoría de la Hacienda Pública, Ariel, Madrid, ²1994.

Aparicio Pérez, J. C.: "La aplicación de la reforma de la Seguridad Social. Balance y perspectivas", en VV. AA.: Las reformas laborales: análisis y aplicación práctica, Lex Nova, Valladolid, 1999.

Barrada Rodríguez, A. y Gonzalo González, B.: La financiación de la protección social en España, CES, Madrid, ²1998.

Consejo Económico y Social: Vida laboral y prejubilaciones, Colecc. Informes, Madrid, 2000.

Gete Castrillo, P.: "La ley de consolidación y racionalización: un hito ambivalente en la reforma interminable del sistema de la Seguridad Social", en VV.AA.: La reforma pactada de las legislaciones laboral y de Seguridad Social, Lex Nova, Valladolid, 1997.

Gete Castrillo, P.: La edad del trabajador como factor extintivo del contrato de trabajo, Tirant Monografías, Valencia, 2001.

Goerlich Peset, J. M.ª: "Comentario a los arts. 80 a 88 LGSS", en Monereo Pérez, J. L. y Moreno Vida, M.ª N.: Comentario a la Ley General de la Seguridad Social, Comares, Granada, 1999.

Gómez Ferreiro, F.: "El Fondo de Reserva de la Seguridad Social", RMTAS, núm. extraordinario: El Presupuesto del Sistema de la Seguridad Social para 2001, 2001.

Gómez-Calcerrada Gascón, J. L.: "El Presupuesto de la Seguridad Social para el ejercicio 2001", RMTAS, núm. extraordinario: El Presupuesto del Sistema de la Seguridad Social para 2001, 2001.

Guillmard, A. M.: Envejecimiento, edad y empleo en Europa. Situación actual y perspectivas, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1991.

López Cumbre, L.: La prejubilación, Edit. Civitas, Madrid, 1998.

López Gandía, J.: "El Acuerdo para la Mejora y Desarrollo del Sistema de Protección Social. La renovación del Pacto de Toledo", RDS, núm. 14, 2001.

Monasterio Escudero, C.: "La financiación de las pensiones públicas en España", en VV. AA.: Los sistemas de Seguridad Social y las nuevas realidades sociales, MTSS, Madrid, 1992.

Montoya Melgar, A. (coord.): Curso de Seguridad Social, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, ²2000.

Montoya Melgar, A.: "El desarrollo normativo del Pacto de Toledo", AS, núm. 22, 2000.

Montoya Melgar, A.: "La reforma de la Seguridad Social: del Pacto de Toledo a la Ley 24/1997, de consolidación y racionalización del sistema", RMTAS, núm. 4, 1997.

Panizo Robles, J. A.: "Comentarios de urgencia al Acuerdo para la mejora y el desarrollo del Sistema de Protección Social", RTSS (Estudios Financieros), núm. 218, 2001.

Piñeyroa de la Fuente, A.: "El Acuerdo de 9 de abril de 2001 sobre Desarrollo del Sistema de Seguridad Social como avance y revisión del Pacto de Toledo", Información Laboral. Legislación y convenios colectivos, núm. 15, 2001.

Sánchez-Urán Azaña, Y.: "Trabajadores de edad avanzada: Empleo y Protección Social", Revista del MTAS, núm. 33, 2001

Sánchez-Urán Azaña, Y: "Jubilación Parcial y contrato de relevo: balance y perspectivas de una institución revitalizada", RMTAS, núm. 18, 1999.

Tortuero Plaza, J. L.: "Reflexiones sobre la Seguridad Social y su reforma", en VV. AA.: Estudios de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Servicio de Publicaciones, Facultad de Derecho, UCM, 1999.

VV. AA.: Pensiones y prestaciones por desempleo, Fundación BBV, Madrid, ²1997.

VV. AA.: La reforma laboral de 2001; Edit. Aranzadi, Pamplona, 2001.

Zabalza, A.: "La financiación de la Seguridad Social en España", en VV. AA.: La financiación de la protección social. La reforma financiera del sistema español de Seguridad Social en 1989, MTSS, Madrid, 1991.

DEBATE

LA MEJORA Y EL DESARROLLO DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

Prof. Dr. Antonio OJEDA AVILÉS

Catedrático del Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Sevilla

1. Del Pacto de Toledo de 1995 al Acuerdo del 2001

El Acuerdo para la mejora y el desarrollo del Sistema de Protección Social (ASPS) de abril del 2001 constituye, dicen sus promotores, un paso de enorme importancia en el desarrollo del Pacto de Toledo y el mantenimiento futuro de los logros de la Seguridad Social[1]. La ausencia de una de las dos grandes centrales sindicales en la firma no parece importar a la calificación hecha, en un momento en que tal ausencia podía atribuirse a las diferencias estratégicas entre las dos grandes centrales, puesta de manifiesto poco antes en el asunto del incumplimiento por el Gobierno de los aumentos retributivos a los funcionarios[2]. Tampoco parece importar la existencia de una comisión no permanente del Congreso de los Diputados para la valoración de los resultados obtenidos por el Pacto de Toledo, la cual viene reuniéndose con antelación en numerosas sesiones donde recaba la opinión de expertos[3].

Ambas carencias son importantes, por razones distintas. La ausencia de una de las centrales mayoritarias conlleva la reducción hasta la mitad del apoyo sindical e incluso la campaña en contra de quien no ha firmado. El Gobierno ha tratado de neutralizar el peligro mediante concesiones importantes en el texto del Acuerdo que examinaremos

(1) Camps Devesa, G.: "Presentación", en MTAS, Acuerdo para la mejora y el desarrollo del Sistema de Protección Social, Madrid, 2001, pág. 15. La publicación tiene además un significativo capítulo titulado "El Pacto de Toledo como fuente de Acuerdos Sociales", págs. 19-27.

(2) Me refiero a la S.ª AN. 7 de noviembre de 2000, sobre revisión salarial de los funcionarios públicos, y las declaraciones del Gobierno de no aplicar un compromiso suscrito con anterioridad. Véanse Marín Alonso, I.: "La congelación salarial de los funcionarios públicos mediante determinación unilateral del correspondiente Ministro para las Administraciones Públicas", Aranzadi Social 20 (2001), 51 ss. Perona Mata: "Reflexiones a propósito de la S.ª AN. sobre la revisión salarial ede los empleados públicos", Revista de Derecho Social 13 (2001), 211 ss.

(3) La de juristas de Derecho del Trabajo, en el Diario de Sesiones 250 (2001), 3914 a 3932, correspondiente a las comparecencias celebradas el 31 de mayo de 2001.

a continuación, pero hemos de recordar un precedente inmediato y su historia posterior para extraer algunas reflexiones: me refiero al Acuerdo sobre Trabajo a Tiempo Parcial y el fomento de su estabilidad (ATTP), de noviembre de 1998, el cual no contó con la firma de la organización CEOE, pese a corresponder a un análogo Acuerdo Marco Europeo de junio de 1997, donde sí firmó la organización empresarial "madre" UNICE, y a cumplir la trasposición de la Directiva 97/81/CE. El Gobierno transfirió el contenido del ATTP al Real Decreto-Ley 15/1998, de 27 de noviembre en medio de las protestas de CEOE, y dos años y medio más tarde, con el Real Decreto-Ley 5/2001 lo reformó en el sentido pretendido por ésta. El ASPS que ahora analizamos contiene varios puntos interesantes que amplían la cobertura, pero también algunos otros –en verdad, no demasiados– donde puede haber limitaciones futuras a la protección, y tales desarrollos debieran haberse pactado con la firma de todos[4]. El paralelismo con la Comisión no permanente del Congreso viene explicado con el distinto papel que cumplen una y otro: la Comisión verifica el cumplimiento y prepara la revisión futura del Pacto de Toledo, mientras que el Acuerdo aplica los compromisos del Pacto y del Acuerdo que le siguió en octubre de 1996. Por decirlo de otra forma, la Comisión trabaja el largo plazo, mientras que el Acuerdo se mueve en el corto. O, desde la analogía con las comisiones de los convenios colectivos, la Comisión parlamentaria tiene funciones normativas, mientras que el Acuerdo tiene funciones de administración e interpretación del Pacto de Toledo. El reparto de funciones no es perfecto, sin embargo, pues cabe advertir una cierta desviación en el ASPS, mínima en los aspectos concretos, pero amplia en el trasfondo; y digo mínima en los aspectos concretos, porque prácticamente todo lo pactado en el ASPS se encuentra previsto en el Pacto de Toledo, pero en cambio el aliento general varía grandemente de uno a otro. En efecto, no es solamente que la pretensión de separar las fuentes financieras se deje *ad calendas grecas* –"en un plazo que no superará los doce años", dice la cláusula I del ASPS–, mientras en el ínterin el Gobierno dedica los superávits de financiación por cotizaciones a fines distintos a los de la Seguridad Social –las críticas sugieren que se emplean en bajar los impuestos directos–. El Pacto de Toledo exigía en cambio la culminación efectiva del proceso "en el menor plazo posible"[5]. En el trasfondo, por su parte, hay una distinta percepción de los problemas fundamentales que se advierte en la escasa atención dedicada por el ASPS a las fuentes financieras del sistema, auténtico eje del Pacto de Toledo, mientras que contempla mejoras de cobertura atractivas para los trabajadores, pero con una notable falta de simetría y de respaldo financiero claro. Ciertamente las sombrías perspectivas de la Seguridad Social en 1995 han cambiado desde que el Sistema arroja un superávit sostenido en los últimos años, pero la fragilidad de los elementos estructurales que lo alimentan queda en evidencia apenas un suceso trágico en un país líder provoca el enfriamiento económico mundial.

PRÁCTICAMENTE TODO LO PACTADO EN EL ASPS SE ENCUENTRA PREVISTO EN EL PACTO DE TOLEDO, PERO EN CAMBIO EL ALIENTO GENERAL VARÍA GRANDEMENTE DE UNO A OTRO. EN EFECTO, NO ES SOLAMENTE QUE LA PRETENSIÓN DE SEPARAR LAS FUNTES FINANCIERAS SE DEJE *AD CALENDAS GRECAS* –"EN UN PLAZO QUE NO SUPERARA LOS DOCE AÑOS", DICE LA CLAUSULA I DEL ASPS–, MIENTRAS EN EL INTERIN EL GOBIERNO DEDICA LOS SUPERÁVITS DE FINANCIACIÓN POR COTIZACIONES A FINES DISTINTOS A LOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL - LAS CRÍTICAS SUGIEREN QUE SE EMPLEAN EN BAJAR LOS IMPUESTOS DIRECTOS.

(4) Otros ejemplos más antiguos se estudian en mi trabajo titulado "El bilateralismo como respuesta (impropia) a la crisis de la concertación", en VV.AA. (Ojeda Avilés, coord.): La concertación social tras la crisis, Barcelona, 1990, págs. 171 ss.

(5) Y la Ley 24/1995, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social estableció como tope temporal el ejercicio económico del año 2000 (incorporada a la LGSS como Disposición Transitoria 14).

En las líneas que siguen comentaré el ASPS desde el objetivo que sugiere su propio nombre, la mejora y desarrollo del sistema, desde los dos ejes de aproximación que estimo más importantes: las fuentes financieras en su conjunto y la evolución en las prestaciones del sistema.

2. Las fuentes financieras en su conjunto

Desde varias formas se prevé en el ASPS mejorar la financiación del sistema: mediante el fondo de reserva (que impediría dedicar los excedentes de cotizaciones a fines externos a la seguridad social, al menos en el importe bloqueado), la contributividad del sistema, que nos lleva a un lento proceso similar al seguido actualmente en Italia[6], la agencia de la Seguridad Social (en el sentido de acentuar la independencia del Estado frente a los eventuales déficits de la agencia, hoy no plenamente resuelta respecto al INSS), la lucha contra el fraude y la limitación en el cumplimiento de las obligaciones aseguratorias (la automaticidad de prestaciones).

Tengo sin embargo la impresión de que los firmantes del ASPS no han tenido en cuenta todas las posibilidades, lo cual no resulta extraño ante la maraña de problemas y la oscuridad de los datos disponibles. Enumero a continuación otras mediadas que pueden fortalecer los ingresos del sistema:

• La protección social obtiene financiación principalmente del Estado, pero junto a las arcas de éste existen también otras fuentes cuya aportación ha aumentado decisivamente en las últimas décadas, sin que apenas exista alguna regulación para coordinarlas de manera que pueda evitarse el subvencionismo inadecuado. Así, el Estado gasta en torno a los seis billones de pesetas en exenciones fiscales y subvenciones a empresas públicas y privadas, pero las Comunidades Autónomas y los entes locales conceden fuertes sumas a las empresas radicadas en sus territorios, en una especie de competencia por ver quién ofrece más. Al respecto las normas de convocatoria se limitan a señalar ciertas reglas sobre concurrencia de bonificaciones de la misma fuente e incompatibilidades con subvenciones de otro origen, sin hacer un seguimiento riguroso.

Hay otra fuente de enriquecimiento adicional de los empresarios completamente descuidada hasta ahora, que tiene que ver con las prestaciones por invalidez y muerte del trabajador. Parecerá inadecuado traerlas a colación en esta sede, pero los importes de que hablamos pueden aliviar de manera significativa las cargas de la Seguridad Social. Me refiero a las indemnizaciones civiles (o "extracontractuales") por falta de medidas de seguridad, por una parte, y, por otra, las debidas por las compañías aseguradoras en el ámbito de los diversos seguros obligatorios, de entre los que resalta por su significación económica el del automóvil. Todas ellas, como se sabe, son compatibles con las indemnizaciones-pensiones de la seguridad social, por lo que se produce el agravio comparativo de que el trabajador que queda inválido por accidente de trabajo dentro de la factoría va a percibir la pensión pública y, si los tribunales aprecian culpabilidad en la falta de medidas de seguridad, el recargo de prestaciones y acaso otra indemnización adicional o extracontractual[7]; mientras que quien sufre igual infortunio en accidente de tráfico, en una cacería o en la práctica federada de un deporte, va a poder reclamar la indemnización del seguro obligatorio junto a las otras mencionadas (art. 127.3 LGSS). Pues bien: tanto la responsabilidad extracontractual como la de los otros seguros obligatorios debieran someterse al menos a alguna regla como las aludidas, e insuficientes, de concurrencia e incompatibilidad de subvenciones[8].

• En el tema del fomento del empleo, donde se mueven subvenciones de todos los calibres, conviene tener en cuenta su limitado efecto sobre las decisiones empresariales a la hora

(6) Ley de 4 de agosto de 1995, de reforma de pensiones, que calcula la pensión de jubilación en base a las cotizaciones por toda la vida del trabajador, además de la esperanza de vida al jubilarse y de la previsión de crecimiento económico a largo plazo.

(7) No entro en la cuestión de si los tribunales descuentan o no la cuantía de la pensión aseguratoria de lo reconocido por la responsabilidad adicional que indico, llámese civil o extracontractual, pues el tema se encuentra sin dilucidar.

(8) He propuesto en otro lugar para el concreto caso de las indemnizaciones extracontactuales que reconocen los tribunales civiles y algunos laborales la revisión del régimen jurídico del recargo de prestaciones, cuyos límites en el artículo 123 LGSS le impiden asumir el papel equilibrador al que estaba destinado: en concreto, debiera suprimirse el tope máximo del 50 por 100 y permitirse el aseguramiento del riesgo por el empresario. Ver mi artículo "Responsabilidad aquiliana versus recargo de prestaciones: el argumento implícito de la paradoja asimétrica", Relaciones Laborales II (2000), 347 ss. Tales propuestas pueden coordinarse con las aquí hechas con carácter general.

de contratar nuevos trabajadores, no así a la hora de contratar a individuos pertenecientes a grupos subvencionados respecto de los pertenecientes a grupos sin respaldo. Las subvenciones en sí mismas vienen consideradas por los economistas como "agua de mayo" (*windfall*, golpe de suerte inesperado) en la planificación de las empresas, las cuales contratan exclusivamente cuando piensan obtener un margen de negocio en la nueva actividad, y sólo bajo tal garantía se arriesgan a aumentar la plantilla. Ciertas desviaciones, como la llamada cultura de la subvención, no deben tenerse en cuenta para cuanto ahora digo. De ser así lo indicado por los economistas, las subvenciones sobran, lisa y llanamente. No así las exenciones y desgravaciones fiscales al empleo, las cuales suponen para el empresario un abaratamiento directo del coste del factor trabajo.

• Una tercera medida hace referencia nuevamente a las pensiones producidas por los infortunios del trabajador, en concreto las prestaciones por incapacidad temporal, e indirectamente también, las de invalidez permanente y muerte. El artículo 131.1 LGSS establece el pago por el empresario de las prestaciones por incapacidad temporal debida a riesgos comunes durante los días cuarto al decimoquinto[(9)]. Sendos recursos de inconstitucionalidad fueron rechazados por el Tribunal Constitucional en su momento[(10)], y los empresarios han aceptado con muchas dificultades semejante carga adicional, que les obliga a pagar la prestación durante doce días. Tan mal han asimilado la reforma, que muy probablemente el aumento meteórico de los accidentes de trabajo, tan criticado y oprobioso para nuestro país, se deba en alguna medida a las maniobras elusivas de tal responsabilidad[(11)]. En efecto, al empresario le interesa la calificación como accidente de trabajo porque de tal forma se ahorra doce días de prestaciones, y en ello coincide con el trabajador y sus representantes, por cuanto si se califica como laboral, el trabajador comenzará a percibir la prestación desde el primer día, teniendo como base reguladora el total de las percepciones salariales, con posibilidad de recargo de prestaciones y de indemnización por lesiones permanentes no invalidantes y por fallecimiento, no hay necesidad de haber cotizado un mínimo de carencia, el porcentaje de la prestación por incapacidad temporal es del 75 poor 100 desde el primer día, etc., etc. La calificación no sólo repercute sobre la incapacidad temporal, sino también sobre la cuantía de las prestaciones por invalidez permanente y supervivencia. No tiene sentido, a mi juicio, imponer el pago directo al empresario cuando la invalidez o muerte se debe a causas comunes que él no controla. Si por tal razón va a mostrarse activamente interesado en que el accidente se califique como laboral, con todo cuanto de elevación de pensiones y prestaciones supone para el Sistema, la revisión de esta norma ha de postularse sin demora. Algunos expertos proponen repartir la obligación en los siete primeros días, para

LLAMA LA ATENCIÓN EL SILENCIO SOBRE LA REGULACIÓN DEL *BONUS-MALUS* EN EL TRATAMIENTO DE LAS COTIZACIONES, PREVISTA DESDE HACE VARIOS AÑOS POR LA DISPOSICIÓN ADICIONAL 17 DE LA LEY 65/1997, DE PRESUPUESTOS PARA 1998. ALGUNAS PUBLICACIONES APUNTAN COMO CAUSA PARA EL SILENCIO A LAS DIFICULTADES DE SU IMPLANTACIÓN, EN CONCRETO AL PROBLEMA DE DETERMINAR CUÁL SERÍA LA SINIESTRALIDAD "BUENA" Y CUAL LA "MALA", PERO EL SISTEMA DE BONIFICACIONES EXISTE EN LAS COMPAÑÍAS PRIVADAS DE SEGUROS DESDE SIEMPRE, POR LO QUE LA VERDADERA CAUSA DEBE ESTAR EN EL TEMOR DE LAS EMPRESAS A UN RECARGO DE CUOTAS ENCUBIERTO.

(9) Lo introdujo el Real Decreto-Ley 5/1992, de Medidas Presupuestarias Urgentes, después Ley 28/1992, de Medidas Presupuestarias Urgentes.

(10) SS.TC. 37/1994, de 10 de febrero, y 129/1994, de 5 de mayo.

(11) El excelente Informe sobre riesgos laborales y su prevención dirigido por Durán López, Madrid, 2001, pág. 240, alude también a la flexibilización del concepto de accidente de trabajo mediante la inclusión de las relaciones de ocasionalidad en su definición legal, "considerando accidentes de trabajo supuestos claramente externos a la esfera de riesgo empresarial (de autónomos y asimilados a trabajadores, in itinere *y por fuerza mayor o con culpa de tercero).*

incidir en las bajas laborales de mayor frecuencia, de modo que el empresario respondería por igual de los primeros siete días de baja por riesgos comunes o por riesgos laborales. Técnicamente es mejor, sin embargo, que la obligación recaiga sobre los riesgos que él controla, los laborales, de modo que bastaría trasladar su pago de los días de baja a los producidos por riesgo profesional[12].

• Llama la atención el silencio sobre la regulación del bonus-malus en el tratamiento de las cotizaciones, prevista desde hace varios años por la Disposición Adicional 17 de la Ley 65/1997, de Presupuestos para 1998. Algunas publicaciones apuntan como causa para el silencio a las dificultades de su implantación, en concreto al problema de determinar cuál sería la siniestralidad "buena" y cuál la "mala", pero el sistema de bonificaciones existe en las compañías privadas de seguros desde siempre, por lo que la verdadera causa debe estar en el temor de las empresas a un recargo de cuotas encubierto[13]. En todo caso, existen ya sugerencias sobre el régimen jurídico posible[14], cuya implantación no sería difícil con los medios informáticos actuales. Experiencias como el Plan Aragón de control de la siniestralidad demuestran la sensibilidad, rayana en susceptibilidad, de los empresarios respecto a las variaciones de las cuotas, lo que hace prever un descenso en la siniestralidad, y por ende en la carga financiera pública, de aplicar el *bonus-malus*.

3. La evolución de las prestaciones del Sistema

La regulación de las mejoras en el ASPS es positiva en materia de jubilación –aunque algo contradictoria y limitada–, y negativa a mi juicio en lo demás, es decir, en las contingencias que contempla (viudedad, orfandad, dependencia y planes y fondos de pensiones) y en las que no contempla (las prestaciones no contributivas, el desempleo). Vayamos por partes.

• Es positiva, sin lugar a dudas, la regulación sobre jubilación flexible, incluso aunque sea más generosa que lo establecido en otros países con mayor capacidad financiera que el nuestro[15]. La exoneración de cotizaciones a trabajadores mayores de 65 años, su posibilidad de acceso a la incapacidad permanente, la nueva regulación de la jubilación parcial, e incluso las mejoras en las jubilaciones anticipadas y sus coeficientes reductores, implican progresos en la cobertura de una situación marginada como la vejez. Incluso es positivo que los expedientes de regulación de empleo que contemplen jubilaciones anticipadas incorporen un convenio especial con la Tesorería General. Resulta algo contradictorio, no obstante, que se contemplen incentivos a la prolongación de la vida laboral y simultáneamente incentivos también a las jubilaciones anticipadas, seguramente debido a una concesión a los sindicatos... y a las empresas. Si las jubilaciones anticipadas, junto con las prejubilaciones y las declaraciones de invalidez permanente, han sido recurso sistemático de las empresas para desembarazarse de personal durante las reconversiones de los años setenta y ochenta y durante las adaptaciones de los noventa, tenemos hoy día una situación en que lo ordinario se ha convertido en extraordinario, pues sólo una minoría continúa trabajando a los 65 años.

Las carencias son más importantes, a mi juicio. El mayor incentivo a la prolongación de la vida laboral consiste en completar la pensión más allá del 100 por 100 de la base reguladora, en un país como España que ha sufrido tasas de inflación muy elevadas durante las décadas de los sesenta a los noventa, con la subsiguiente devaluación de lo cotizado en aquellos años. Sobre el particular, el ASPS sólo indica la voluntad de estudiar el desarrollo de medidas que lo posibiliten (IV.2.e), mientras que en cambio prohíbe taxativamente que la base de cotización para la pensión jubilatoria a partir de los 65 años pueda verse incrementada anualmente en un porcentaje superior al índice de precios al consumo más dos puntos porcentuales (IV.2.c). Además de ello, la reforma del artículo 12 ET sobre el contrato de relevo deja escaso margen a algo que parece nimio, y que seguramente produciría un sal-

(12) Algo similar propone la Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo (AMAT) en su Informe de siniestralidad laboral. Propuestas para su reducción, Madrid, 2001, pág. 23, aunque ampliada a los primerros quince días, y con reducción equivalente de la cuota por accidente de trabajo.

(13) En este sentido se pronunciaba el presidente de la patronal francesa MEDEF en una entrevista al diario El País *de 4 de octubre de 1999.*

(14) AMAT, Informe de siniestralidad, cit., pág. 24.

(15) En Italia, la Ley de 4 de agosto de 1995 contempla la flexibilidad en el retiro entre los 57 y los 65 años.

to cuantitativo en la celebración de jubilaciones parciales: se trata de que la reforma por Ley 12/2001 mantiene aún la necesidad de contratar para el tiempo liberado por el trabajador maduro a otro trabajador en desempleo o con contrato temporal en la empresa. Tal situación triangular puede desalentar a los empresarios, no sólo a aquellos que pretenden ilegítimamente reducir el volumen de empleo sin pasar por el expediente o el despido objetivo, sino también a quienes se hallan interesados exclusivamente en el *intuitu personae*, en ese trabajador maduro y sus cualidades, que ya no puede mantener el ritmo de otro tiempo. Si el ASPS proclama la intención de prolongar la vida laboral de los trabajadores, y en función de esta nueva filosofía hemos de interpretar los preceptos dudosos, hay una posibilidad en el artículo 12 ET que permite desligar la jubilación parcial de un trabajador maduro del requisito del relevo. Me refiero a que el apartado 6, segundo párrado, de ese artículo, dice textualmente que el contrato de relevo "se podrá celebrar también" para sustituir a trabajadores que hayan cumplido la edad de jubilación, una dicción de podrá celebrar la empresa que se repite en la letra a) de ese mismo apartado. Dado que la acción potestativa enunciada contrasta nítidamente con la acción necesaria establecida para el contrato de relevo de los menores de 65 años ("la empresa deberá celebrar simultáneamente"), considero posible la opción de reducir la jornada para el trabajador con más de 65 años sin necesidad de contratar a otro empleado en ese momento y con asignación proporcional de la pensión de jubilación.

• El aumento de las pensiones de viudedad y orfandad ha sorprendido a los especialistas por el hecho mismo del aumento, más que por la cuantía del mismo, a la que los sindicatos han criticado porque en realidad queda compensada por la aplicación de los complementos por mínimos. Y ha sorprendido porque en Europa la tendencia va en la dirección opuesta, de reducción o supresión de las pensiones de viudedad, a tono con la nueva situación de la mujer, mientras que el seguro de dependencia se revela como el eslabón perdido de los sistemas de protección. En España persiste una situación anticuada de dependencia y de reducción de la mujer en el hogar, especialmente en los años comprendidos desde el nacimiento del primer hijo hasta que ya alcanzan la adolescencia, pero no cabe duda que la mujer ha alcanzado el mismo nivel de educación que el hombre y su índice de ocupación ha aumentado hasta cierto punto. Por su parte el aumento de los topes de edad para los huérfanos con derecho a prestación también me parece criticable siempre que exista un "colchón" protector temporal que les permita buscar empleo en igualdad de condiciones con las demás personas de su edad. En todo caso parece incomprensible que una viuda de treinta años o un huérfano de 23 tengan derecho a una pensión por una desgracia familiar que nada tiene que ver con su capacidad de trabajo. En países como Holanda y Dinamarca han sido suprimidas o paulatinamente reducidas las pensiones de viudedad, aunque debe advertirse que en dichos países existe un salario social para los necesitados mucho más completo que las pensiones no contributivas de la Ley 26/1990. Conviene hablar de ambos casos al hilo de la prestación no contributiva.

NO PARECE LÓGICO QUE EL ESTADO CONCEDA PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS A LOS ANCIANOS, INVÁLIDOS Y MUJERES CON HIJOS, Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PRÁCTICAMENTE A LOS MISMOS GRUPOS DE PERSONAS, DEJANDO FUERA A AMPLIAS CAPAS DE POBLACIÓN NECESITADA QUE NI ES INVÁLIDA, NI ANCIANA, NI TIENE HIJOS, PERO TAMPOCO DISPONE DE MEDIOS DE SUBSISTENCIA. EN ESTE SENTIDO, EL GRAN NÚMERO DE EXTRACOMUNITARIOS –MAGREBIES Y LATINOAMERICANOS, PRINCIPALMENTE– QUE VIVEN EN NUESTRO PAÍS SIN RENTAS SUFICIENTES TAMBIÉN HABRÍAN DE SER TITULARES DEL DERECHO, EN IGUALDAD DE CONDICIONES CON LOS NACIONALES. PORQUE LA FINALIDAD ASISTENCIAL PERSEGUIDA POR ESTAS PRESTACIONES ENMASCARA UN INTERÉS EGOÍSTA/ALTRUISTA DE LA SOCIEDAD, CONSISTENTE EN NO DEJAR DESPROTEGIDOS A LOS NECESITADOS PARA DARLES UNA OPORTUNIDAD DE REHACER SUS VIDAS SIN ALTERAR LAS DE SUS CONCIUDADANOS; LA CARIDAD ES SIEMPRE EGOÍSTA, PERO ES EL MEJOR EGOÍSMO POSIBLE.

• La prestación no contributiva estatal presenta numerosas lagunas de protección, pese a lo cual es la gran ausente en el Acuerdo que comentamos. Sólo los inválidos, los ancianos, las mujeres con hijos o los desempleados cualificados –me refiero ahora al subsidio de desempleo– tienen derecho a una prestación de este tipo sin haber cotizado en absoluto o habiéndolo hecho por debajo de lo exigido habitualmente[16]. Tampoco los ingresos mínimos de inserción establecidos en las Comunidades Autónomas cubren al conjunto de personas necesitadas: se estima que dos millones de familias viven en la pobreza, y sólo 70.000 perciben dicho ingreso, con unas grandes diferencias de cuantía y de requisitos entre unas Comunidades y otras, además. Con independencia de a qué Administración debiera corresponder la financiación y el pago de estas prestaciones, una Ley estatal debería fijar el régimen universal mínimo, con normas de coordinación con los mecanismos análogos y adyacentes, e incluso –como propone el CES– con una cofinanciación entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos. No parece lógico que el Estado conceda prestaciones no contributivas a los ancianos, inválidos y mujeres con hijos, y las Comunidades Autónomas prácticamente a los mismos grupos de personas, dejando fuera a amplias capas de población necesitada que ni es inválida, ni anciana, ni tiene hijos, pero tampoco dispone de medios de subsistencia. En este sentido, el gran número de extracomunitarios –magrebíes y latinoamericanos, principalmente– que viven en nuestro país sin rentas suficientes también habrían de ser titulares del derecho, en igualdad de condiciones con los nacionales. Porque la finalidad asistencial perseguida por estas prestaciones enmascara un interés egoísta/altruista de la sociedad, consistente en no dejar desprotegidos a los necesitados para darles una oportunidad de rehacer sus vidas sin alterar las de sus conciudadanos; la caridad es siempre egoísta, pero es el mejor egoísmo posible. La misma finalidad asistencial de las no contributivas –que en mi opinión no implica atribuir a las Comunidades Autónomas la competencia sobre ellas– desaconseja los largos períodos de espera existentes en nuestro Ordenamiento estatal, de cinco años para los inválidos y diez para los mayores de 65 años. En definitiva, hubiera sido una ocasión óptima para revisar a fondo la Ley 26/1990, en lugar de mejorar prestaciones cada vez más insostenibles.

• El desempleo solo se cita en el ASPS como fuente de fraude (X.1). Y ciertamente que el trabajo negro afecta en buena medida a quienes perciben una pensión de invalidez o una prestación por desempleo. Sin embargo, y a pesar también de que nuestro país dedica más recursos a su cobertura que ningún otro en la Unión Europea, su regulación exige una mejora en diversos aspectos, que en el ASPS se dejan de lado. Me referiré solo a los que permiten una mejora de la prestación tal y como viene contemplada en la LGSS, sin mencionar a las medidas tendentes a conectar la oferta con la demanda. El artículo 213.2 LGSS contiene una definición de colocación adecuada, a efectos del derecho a prestaciones por desempleo, sujeta a múltiples críticas por la doctrina, pues pretende aplicar a nuestro país el Convenio OIT n.º 44 sin conseguirlo. En concreto la exigencia de que la oferta implique un salario equivalente al establecido en el sector en el que se le ofrezca el puesto de trabajo responde al texto del Convenio, de exigencia de un salario adecuado en la nueva ocupación, pero en la redacción que adopta el artículo 213 viene a significar que el trabajo reúna los requisitos establecidos en la normativa aplicable, lo cual "constituye en sí mismo una previsión superflua"[17]. Por su parte, el requisito de que no implique cambio de residencia, salvo cuando tenga posibilidad de alojamiento apropiado en el lugar del nuevo empleo, trastoca completamente lo querido por el Convenio OIT. En efecto, mientras que el texto del artículo 213 parece indicar que el empresario oferente debe buscar alojamiento adecuado al trabajador en la localidad del puesto de trabajo, el Convenio se limita a negar la conveniencia de aquel

(16) Es claro que el número de años de residencia legal exigidos como período de espera significan otros tantos años de pago de impuestos (B. Gonzalo González, "Las pensiones no contributivas en Europa", Documentación Laboral 27/28, 1988-IV y 1989-I, pág. 27), con lo que podría hablarse de cierta sinalagmaticidad. Al mencionar la no cotización me refiero al criterio más comúnmente utilizado para distinguir a estas prestaciones, aun siendo consciente, como ha demostrado Sánchez Rodas, de la inexistencia de criterios absolutos para trazar las fronteras con las prestaciones contributivas: C. Sánchez Rodas, Régimen jurídico de las pretaciones no contributivas de seguridad social en el Ordenamiento español, Murcia, 1998, págs. 27 ss.

(17) C. Viqueira Pérez, La prestación por desempleo, Valencia 1990, pág. 284. El artículo 10.1.b del Convenio considera no conveniente un empleo cuyo salario sea menos favorable "que el nivel que generalmente se observe en aquel momento en la profesión y en la región donde se le ofrezca el empleo", párrafo que parece haber sido el inspirador del desafortunado párrafo que comentamos del artículo 213, y que tampoco parece excesivamente feliz.

empleo cuya aceptación implique la resindencia en una región donde no pueda conseguirse un alojamiento adecuado. Así pues, el artículo referido debe aclarar el mandato que contiene, pues obstaculiza el que puedan satisfacerse las necesidades de mano de obra en unas regiones y mantiene el exceso de parados en otras; al INEM puede interesarle, en tal sentido, abonar los gastos de viaje del parado a la región donde le ofrecen el nuevo empleo y contemplar el alojamiento adecuado desde la óptica del precio de alquiler de la vivienda en comparación con el salario percibido por el trabajador.

Por otro lado, el artículo 203.3 LGSS construye la figura del desempleo parcial en el solo caso de una reducción temporal de más de un tercio de la jornada y el salario, por razón de regulación de empleo. La norma es tan rígida que fomenta, a mi juicio, el desarrollo del empleo sumergido, sin motivo alguno. Igualmente inflexibles son los artículos 212 y 213 LGSS cuando establecen la incompatibilidad de la prestación con la realización de trabajos, generando la suspensión o la extinción del derecho a segundas de la duración del nuevo empleo. Debería admitirse la compatibilidad de los empleos menores con una prestación asimismo menor, cuando el trabajador hubiera cotizado lo necesario y la solicitara, porque en ocasiones los trabajos ocasionales o a tiempo parcial no significativos cuentan como empleos plenos[18], sin posibilidad de acogerse a prestaciones por desempleo, lo que choca con el principio de igualdad y proporcionalidad del artículo 12 ET y de la Directiva 97/81/CE. La prestación que correspondería en tales situaciones vendría minorada en función de las percepciones del trabajador en el empleo ocasional o parcial. Llama la atención que el ASPS sigue a una intensa labor legislativa del actual Gobierno en torno al trabajo a tiempo parcial, a renglón seguido del Acuerdo Marco Europeo de junio de 1997, de la Directiva que lo respalda, y del Acuerdo de concertación de 13 de noviembre de 1998, plasmada en dos profundas reformas del artículo 12 ET y en el Real Decreto 144/1999, y que ni en la labor legislativa mencionada ni en el ASPS aparezca la menor alusión a la cobertura del desempleo parcial en su conjunto.

NUESTRA LEGISLACIÓN SÓLO TIENE ALGUNA INSTITUCIÓN PARCIAL DEL SEGURO DE DEPENDENCIA, COMO LA DEL CUIDADO DE LOS GRANDES INVÁLIDOS DEL ART. 139.4 LGSS, O LA REDUCCIÓN DE JORNADA O LA EXCEDENCIA Y EL PERMISO PARENTAL DE LA LEY 39/1999. CIERTAMENTE LA PROLONGACIÓN DE LA ESPERANZA DE VIDA CONVIERTE LA COBERTURA DE ESTA CONTINGENCIA EN UN RETO FINANCIERO, POR LO QUE DEBE ANDARSE CON PRECAUCIÓN AL INTRODUCIR UNA REGULACIÓN GENERAL.

• El seguro de dependencia, como he dicho más arriba, aparece actualmente como la estrella de la Seguridad Social futura a donde se encaminan las reformas, los estudios y las reivindicaciones en los Estados miembros y en la propia Unión Europea. En el ASPS merece apenas una declaración en el sentido de abrir un período de debate y de análisis social en una comisión de trabajo cuyas labores deberán estar finalizadas antes de julio del año 2002. Nuestra legislación sólo tiene alguna institución parcial del seguro de dependencia, como la del cuidado de los grandes inválidos del artículo 139.4 LGSS, o la reducción de jornada o la excedencia y el permiso parental de la Ley 39/1999. Ciertamente la prolongación de la esperanza de vida convierte la cobertura de esta contingencia en un reto financiero, por lo que debe andarse con precaución al introducir una regulación general. De entre los diversos modelos existentes en Europa, y a la vista de la escasez económica por la que discurre nuestro Sistema, parece más conveniente comenzar por algo similar al nórdico, de asistencia social de ancianos, antes que por otras fórmulas de tipo financiero o económico. La posición del ASPS parece razonable, en todo caso, al remitir a una comisión de trabajo las posibles soluciones y al recabar el esfuerzo conjunto de las tres Administraciones, en una contingencia tan novedosa para nosotros. ●

(18) El Real Decreto144/1999, de 29 de enero, se limita a remitir en materia de protección por desempleo a la normativa específica, que es lo mismo dicho por la Disposición Adicional 7.ª 4.ª 1 LGSS.

INFORMACIÓN

DOCUMENTOS

En esta sección reproducimos el texto íntegro del llamado Acuerdo de Pensiones, firmado en abril de 2001. La dedicación monográfica de este número de la revista al contenido del Acuerdo pedía por sí misma su reproducción a pesar de haber protagonizado con anterioridad estas páginas. Sin embargo, en este caso, vamos a completar el texto original, uniendo al mismo, a través de un anexo, las disposiciones aprobadas hasta la fecha que desarrollan distintas medidas del Acuerdo.

Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social

Introducción

Las Partes firmantes del presente Acuerdo, en el marco de las Recomendaciones del Pacto de Toledo y del Acuerdo Social de octubre de 1996, y dentro del objetivo de consolidación del Sistema de la Seguridad Social, han considerado la necesidad de que los modelos de Seguridad Social se embarquen en una senda de reformas que permitan su modernización en función de la evolución de las necesidades sociales. Reformas que deben incidir de manera positiva sobre los dos apoyos esenciales del Sistema: el crecimiento económico y la creación de empleo.

Estas iniciativas deben llevarse a cabo dentro de un marco de diálogo social, ya que éste es un instrumento sustancial en la definición y puesta en marcha de las adaptaciones necesarias en nuestro Sistema de Protección Social.

Por todo ello, en aras a la pervivencia de un Sistema estable, saneado y equilibrado, las Partes consideran que, dada la naturaleza no contributiva de los complementos a mínimos, es el momento oportuno de establecer la ubicación definitiva de los mismos en cuanto a su financiación, así como el plazo máximo en el cual deberán ser financiados a través de aportaciones consignadas en los Presupuestos Generales del Estado.

Del mismo modo, es preciso establecer cuál es la cuantía idónea que debe alcanzar el Fondo de Reserva de la Seguridad Social, elemento central que permite garantizar su futuro. También es preciso determinar el destino de los excedentes que el nivel contributivo pueda presentar, con la finalidad de atender a los distintos intereses que confluyen en el Sistema.

Por ello, se considera que a la vez que se dota el Fondo de Reserva, los excedentes, si los hubiese, han de destinarse también de forma equilibrada a la mejora de las prestaciones y la reducción de las cotizaciones sociales, y todo ello de acuerdo con las Recomendaciones del Pacto de Toledo.

Asimismo, las Partes creen llegado el momento de abordar iniciativas que permitan al Sistema de Seguridad Social enfrentarse a los retos fu-

turos. Por eso, se considera necesario introducir la jubilación flexible, seguir avanzando en la contributividad y equidad del Sistema, así como en la mejora de las prestaciones, prestando atención a las situaciones de dependencia.

A su vez, y desarrollando las Recomendaciones del Pacto de Toledo, se sigue avanzando en la convergencia de los Regímenes Especiales, en las medidas de lucha contra el fraude, así como en la responsabilidad en el cumplimiento de las obligaciones con la Seguridad Social. De igual forma, se considera necesario avanzar en la temática relativa a la previsión social complementaria. Finalmente, el Acuerdo aborda la estructura organizativa del Sistema al establecer el compromiso de la remisión a las Cortes Generales de un Proyecto de Ley de creación de la Agencia de la Seguridad Social, en el plazo de un año.

En consonancia con lo expuesto, las Partes firmantes acuerdan la adopción de las medidas que se contienen en los apartados siguientes.

I. Separación de las fuentes de financiación del Sistema de Protección Social

Se culminará el proceso de separación de los recursos para la financiación de la acción protectora de la Seguridad Social, en la línea marcada por la Recomendación 1.ª del Pacto de Toledo y las previsiones de la Ley 24/1997, de 15 de julio, de consolidación y racionalización del Sistema de la Seguridad Social.

En tal sentido, y dada la naturaleza no contributiva de los complementos a mínimos, se establecerá con carácter definitivo su ubicación, procediendo a las modificaciones normativas precisas en la legislación de Seguridad Social (artículo 86.2 y Disposición Transitoria 14 de la Ley General de la Seguridad Social, Texto Refundido aprobado por Real Decreto-Legislativo 1/1994, de 20 de junio).

Asimismo, se fijarán en las Leyes de Presupuestos sucesivas aportaciones del Estado hasta la financiación total de tales complementos con cargo a las aportaciones del Estado, en un plazo que no superará los 12 años.

II. Aplicación de excedentes

Las Partes firmantes consideran que sería un elemento útil de garantía para la consolidación del Sistema de la Seguridad Social que el Gobierno, previa consulta con las Organizaciones sociales, de acuerdo a las posibilidades económicas de cada momento y a la situación económica prevista, dedicase prioritariamente a la dotación del Fondo de Reserva los excedentes en cotizaciones sociales provenientes de las liquidaciones presupuestarias.

En todo caso, el Gobierno, a la vez que se dota el citado fondo y previa consulta con la Comisión de Seguimiento que se constituye en el apartado XIII del presente Acuerdo, establecerá el destino de los excedentes si los hubiere, de forma equilibrada a la mejora de las prestaciones y a la reducción de las cotizaciones sociales, y todo ello de acuerdo con las Recomendaciones del Pacto de Toledo.

III. Fondo de Reserva

Partiendo de la importancia que la constitución del Fondo de Reserva ha tenido para el Sistema de Seguridad Social, las partes firmantes fijan la cuantía que debe alcanzar dicho Fondo en una mensualidad ordinaria del total de pago de prestaciones periódicas que realiza la Tesorería General de la Seguridad Social, más el correspondiente prorrateo de las pagas extraordinarias de julio y diciembre, mensualidad que se estima se situará en el año 2004 en torno a los 800.000 millones de pesetas.

Sería deseable, de acuerdo con las orientaciones contenidas en el Plan de Estabilidad, incrementar la cuantía del Fondo hasta un importe de 1.000.000 de millones de pesetas.

Las Partes firmantes consideran que la cuantía indicada de 800.000 millones deberá dotarse en la medida que lo permitan las posibilidades financieras, de forma que quede íntegramente ingresada en la cuenta abierta por la Tesorería General de la Seguridad Social en el Banco de España a finales del año 2004.

El Gobierno, en el plazo máximo de un año y previa consulta con la Comisión de Seguimiento a que se hace referencia en el apartado anterior, dictará las normas precisas que regulen los mecanismos de inversión del Fondo de Reserva, instrumentos de control y rendición de resultados, así como los supuestos de realización del referido Fondo de Reserva, que deberán limitarse a situaciones estructurales de déficit financiero del Sistema de la Seguridad Social en el nivel contributivo de las prestaciones del mismo.

IV. Jubilación flexible

En los países de nuestro entorno político-geográfico y, concretamente, en el ámbito de la Unión Europea se están estableciendo medidas en orden a que la jubilación esté dotada de caracteres de flexibilidad y gradualidad, coordinando tales medidas con la repercusión que, cada vez con mayor incidencia, tiene la demografía en la evolución de los sistemas de pensiones.

En tal sentido, resulta conveniente modificar la regulación actual de la pensión de jubilación, de manera que la misma no impida una presencia social activa de los ciudadanos, teniendo en cuenta, a su vez, que ésta permanencia repercute en la propia autoestima del trabajador, tiene efectos positivos sobre el sistema de pensiones y, de modo más general, presenta indudables ventajas para el conjunto de la sociedad que, de esta

forma, puede aprovechar las experiencias y los conocimientos de los trabajadores de más edad.

Conscientes las partes firmantes de la importancia de tales hechos, y atendiendo a la Recomendación 10.ª del Pacto de Toledo, sobre flexibilidad de la edad de jubilación, dotando a la misma de los caracteres de gradualidad y progresividad, acuerdan:

1. Se mantiene en 65 años la edad mínima general de acceso a la pensión de jubilación en el Sistema de la Seguridad Social.

El Gobierno se compromete a presentar un estudio sobre la edad de jubilación, que recoja las experiencias del derecho comparado en esta materia.

2. En el objetivo de lograr una mayor permanencia en la actividad, el Gobierno se compromete a introducir las modificaciones legales necesarias que posibiliten la adopción de las siguientes medidas:

a) La modificación de la regulación de la jubilación parcial, de manera que se posibilite la compatibilidad entre el percibo de una pensión de jubilación y el desarrollo de actividades laborales desde el momento en el que se comience a percibir una pensión de jubilación a cargo del Sistema de Seguridad Social.

b) La exoneración del pago de cotizaciones sociales, por contingencias comunes de los trabajadores de 65 ó más años, en los términos previstos en el apartado XII del presente Acuerdo.

c) La aplicación de las medida anterior obliga, a su vez, a introducir en la legislación de la Seguridad Social otras modificaciones, como:

• La posibilidad de acceder a las pensiones de incapacidad permanente, aunque el trabajador tenga 65 o más años y reúna las condiciones de acceso a la pensión de jubilación, cuando la causa originaria de la incapacidad derive de un accidente de trabajo o de una enfermedad profesional.

• Se modificará la regulación actual del subsidio por desempleo para mayores de 52 años de forma que éste ya no se extinguirá por el hecho de que el beneficiario alcance la edad a la que pueda tener derecho a una jubilación en su modalidad contributiva.

• A efectos del cálculo de la pensión de jubilación, que corresponde al trabajador, la base de cotización a partir de los 65 años no podrá verse incrementada, respecto a la vigente en el ejercicio anterior, en un porcentaje superior al índice de precios al consumo más dos puntos porcentuales.

d) Las medidas señaladas en las letras b) y c) anteriores se aplicarán a los trabajadores incluidos en cualquiera de los Regímenes del Sistema de la Seguridad Social con la excepción del párrafo segundo de la letra c).

e) Se estudiará el desarrollo de medidas que posibiliten que el porcentaje aplicable a la base reguladora de la pensión de jubilación pueda superar el 100% respecto de aquellos trabajadores que permanezcan en activo más allá de los 65 años de edad y 35 años de cotización.

3. Se modificarán las condiciones de acceso a la jubilación anticipada, del modo siguiente:

a) Se mantendrá en su regulación actual el acceso, por aplicación del derecho transitorio, a la jubilación a partir de los 60 años.

b) A su vez, podrán acceder a la jubilación anticipada, a partir de los 61 años, los trabajadores afiliados a la Seguridad Social con posterioridad al 1 de enero de 1967, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

• Estar incluidos en el campo de aplicación del Régimen General o de alguno de los Regímenes Especiales que contemplan actualmente el derecho de la jubilación anticipada.

• Acreditar un período mínimo de cotización efectivo de 30 años, sin que, a tales efectos, se tenga en cuenta la parte proporcional de pagas extraordinarias.

• Que el cese en el trabajo no se haya originado por causa imputable al trabajador. En el caso de despidos colectivos, se requerirá que se trata de trabajadores pertenecientes a empresas sujetas a expedientes de regulación de empleo.

• En el supuesto de extinción de contratos de trabajo derivados de un expediente de regulación de empleo, promovidos por empresas que no se encuentren incursas en un procedimiento concursal, aquél deberá llevar como anexo un acuerdo en cuyas cláusulas se obliguen a financiar un convenio especial con la Tesorería General y hasta la edad de 65 años, y cuyo coste deberá ser soportado, salvo pacto en contrario, por empresario y trabajadores en la misma proporción en que se cotiza por contingencias comunes en el Régimen General de la Seguridad Social.

• Asimismo será necesario que el trabajador se encuentre inscrito en las oficinas del Instituto Nacional de Empleo como demandante de empleo durante un plazo de, al menos, seis meses a la fecha de solicitud de la jubilación anticipada.

c) El coeficiente reductor aplicable a la pensión de jubilación cuando se acceda a la misma a una edad inferior a los 65 años, en cualquiera de los supuestos señalados en las letras a) y b) anteriores, será el siguiente:

Años de cotización efectiva acreditados	% por cada año que falte para los 65 años
40 ó más	6
38-39	6,5
35-37	7
31-34	7,5
30 ó menos	8

Por otro lado, se estudiará la actual situación de aquellos pensionistas que ya hayan accedido a una pensión de jubilación anticipada, en orden a posibilitar la mejora de la pensión de jubilación que vienen percibiendo,

todo ello de acuerdo con las posibilidades financieras del Sistema.

V. Contributividad y equidad del sistema

En el marco de las orientaciones de la Recomendación 9.ª del Pacto de Toledo, y teniendo en cuenta, a su vez, los principios que inspiraron el apartado J) del Acuerdo Social de 1996, resulta necesario profundizar en los criterios de contributividad, de manera que se logre una mayor proporcionalidad entre el esfuerzo de cotización y el nivel de prestación alcanzado, en aras a lograr una mayor equidad en las pensiones y dar una mayor estabilidad al Sistema, todo ello sin perjuicio del reforzamiento de la solidaridad.

En este marco, y manteniendo el actual método de actualización de las bases de cotización, se revisará el sistema de cálculo de la base reguladora, de manera que se tenga en cuenta, de forma progresiva, el esfuerzo realizado por el trabajador a lo largo de su vida laboral

En este sentido, deberá estudiarse en profundidad el efecto que en las prestaciones han producido las medidas adoptadas en 1996, y ello con el objetivo de reforzar el carácter contributivo y la equidad del Sistema en el cálculo de aquéllas.

Por ello las Partes firmantes del presente Acuerdo se comprometen, en el año 2003, una vez finalizado el período transitorio de ampliación del cálculo de la base reguladora hasta 15 años, a tomar las medidas oportunas para que se adopte la forma más idónea para el cálculo de las prestaciones.

VI. Mejora de prestaciones del Sistema

La solidaridad es un principio básico de un sistema público de Seguridad Social. En la pasada legislatura, y como consecuencia de los Acuerdos alcanzados entre ambas partes, se ha logrado un reforzamiento del principio indicado, lo cual ha motivado la mejora de determinadas prestaciones del Sistema.

Convencidas ambas Partes de la necesidad de profundizar en la aplicación de la solidaridad, con especial incidencia en aquellas situaciones de mayor necesidad o de cuantía de pensión más reducida, acuerdan las siguientes medidas:

1. Pensión de viudedad

Se introducirán, respecto de la pensión de viudedad, las siguientes modificaciones:

a) Mejora, con carácter general y de forma progresiva, del porcentaje aplicable a la correspondiente base reguladora, a efecto del cálculo de la pensión de viudedad. Este porcentaje pasará de forma gradual del 45% al 52%.

b) En el supuesto de pensionistas de viudedad con cargas familiares, y que la pensión de viudedad constituya la principal fuente de rentas, el porcentaje aplicable a la correspondiente base reguladora quedará fijado gradualmente en el 70%.

A tales efectos, el concepto de cargas familiares será el aplicable en las pensiones mínimas de viudedad para beneficiarios con menos de 60 años y cargas familiares.

c) Se aprobará un nuevo marco de compatibilidades de la pensión de viudedad, permitiendo el mantenimiento en el percibo de esta pensión, aunque el pensionista contraiga nuevas nupcias, en los supuestos en que concurran simultáneamente las siguientes circunstancias:

- Que se trate de personas mayores o incapacitadas.
- Que la pensión de viudedad constituya la principal fuente de ingresos del pensionista.
- Que se trate de personas con menores niveles de renta.

2. Pensión de orfandad

Se incrementará el límite de edad para la percepción de la pensión de orfandad, en los supuestos de que el huérfano no trabaje o cuando, haciéndolo, los ingresos percibidos no superen el 75% del salario mínimo interprofesional, de la forma siguiente:

- Con carácter general: 22 años.
- En los supuestos de orfandad absoluta: 24 años.

3. Pensiones mínimas

Se incrementará la cuantía de las pensiones mínimas siguientes:

- Pensiones mínimas de jubilación con beneficiarios de menos de 65 años.
- Pensiones mínimas de viudedad para beneficiarios con menos de 65 años.
- Pensiones no concurrentes del extinguido Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI).

VII. Convergencia de regímenes especiales

En aplicación de los principios de la Recomendación 4.ª del Pacto de Toledo y del apartado I del Acuerdo Social de 1996, durante la presente legislatura se han ido produciendo avances en la convergencia de determinados Regímenes Especiales de la Seguridad Social con el Régimen General, básicamente en el ámbito de la cotización.

Teniendo en cuenta la favorable evolución del Régimen de Autónomos, resulta conveniente introducir las medidas que mejoren su marco de acción protectora, de forma que la misma vaya acercándose a la dispensada en el Régimen General ante supuestos homogéneos.

En tal sentido, se acuerda incluir en la acción protectora dispensada por el Régimen de Autónomos la prestación de incapacidad permanente total

"cualificada", cuando el trabajador autónomo tenga 55 años o más años y no ejerza una actividad, ni sea titular de un establecimiento mercantil o industrial.

La medida anterior se aplicará, de igual modo y con los requisitos señalados, a los trabajadores por cuenta propia de los Regímenes Especiales Agrario y de Trabajadores del Mar, si bien la referencia al establecimiento mercantil o industrial se entenderá realizada a la explotación agraria o marítimo-pesquera.

De igual modo, se incluirá en la acción protectora dispensada en el Régimen de Autónomos la cobertura de los riesgos profesionales, estableciéndose, asimismo, las correspondientes cotizaciones.

A su vez, aparte de la estructuración del Sistema en dos niveles, contributivo y no contributivo, para superar la deficiente estructura formal actual, se estimulará la simplificación e integración de Regímenes, de manera que se vaya haciendo realidad la Recomendación número 6 del Pacto de Toledo para que, "a medio o largo plazo, todos los trabajadores o asimilados queden encuadrados o bien en el Régimen de Trabajadores por Cuenta Ajena o bien en el Régimen de Trabajadores por Cuenta Propia", sin perjuicio de contemplar "las peculiaridades específicas y objetivas de los colectivos encuadrados en los sectores marítimo-pesquero y de la minería del carbón, así como de los trabajadores eventuales del campo".

Dicha convergencia y simplificación deberá iniciarse por la inclusión de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos y seguirse sucesivamente respecto de los trabajadores autónomos incluidos en el Régimen Especial de Trabajadores del Mar, sin perjuicio de mantener las especialidades que procedan y, en definitiva, instituir el sistema o los sistemas especiales que se consideren procedentes en materia de afiliación, altas, bajas, cotización o incluso recaudación.

Asimismo, se adoptarán las medidas necesarias para evitar la discriminación de la mujer agraria en orden a su inclusión en el Régimen Especial Agrario, así como se implementarán las medidas legales oportunas tendentes a asegurar el encuadramiento y afiliación correctos de los trabajadores agrarios.

Finalmente, las Partes firmantes acuerdan la constitución de una Mesa que tenga como misión el análisis de la integración en el Régimen General de los trabajadores por cuenta ajena del Régimen Especial Agrario, de acuerdo con las Recomendaciones del Pacto de Toledo.

VIII. Dependencia

La Seguridad Social, en cumplimiento de los mandatos constitucionales, se ha implicado, de manera directa, en una serie de políticas globales y coordinadas dirigidas a las personas mayores o minusválidas, que están incidiendo en una triple dirección:

- En el establecimiento de un marco de prestaciones económicas sustitutivas de salarios o compensadoras de necesidades que protegen a las personas mayores frente a cualquier contingencia y propician un entorno de cobertura que, tras las importantes reformas introducidas en los últimos años como consecuencia del desarrollo del Pacto de Toledo, conjuga de manera equilibrada los principios de contributividad, equidad y solidaridad.

- En el despliegue de un modelo sanitario universalizado que tiene en cuenta las concretas necesidades de este colectivo mediante el desarrollo de especialidades, a las que tienen acceso con toda la amplitud requerida y en condiciones de igualdad.

- En el desarrollo de un conjunto de servicios que complementen a las pensiones y a la asistencia sanitaria a través de múltiples programas que promocionan la convivencia y la integración social y familiar de las personas mayores dentro de un entorno más humano y participativo. En tal sentido, debe recordarse el permiso parental recogido en la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras.

Ahora bien, las Partes firmantes son conscientes de que el fenómeno de la dependencia está adquiriendo actualmente una dimensión inédita, debido, básicamente, al aumento de la esperanza de vida y de que su solución eficaz exigirá del esfuerzo de todas las Administraciones, y del conjunto de la sociedad, y de respuestas imaginativas en los diversos órdenes que comportan la atención adecuada de las personas que requieren especiales cuidados y de aquellas que las asistan.

Al estar transferidos los Servicios Sociales a las Comunidades Autónomas y en algunas materias a las Corporaciones Locales, y estando próxima la culminación de las transferencias sanitarias, la atención de la dependencia debe ser impulsada y compartida por las tres Administraciones Públicas, sin perjuicio de que la Administración General del Estado deba jugar un papel de impulso en la cobertura social de la contingencia indicada contribuyendo, de esta forma, a garantizar la igualdad, en todo el Estado, de acceso a prestaciones y programas por parte de las personas dependientes.

Se considera, por tanto, necesario abrir un período de análisis y debate social sobre cómo debe garantizarse la atención a la dependencia en nuestro país y el papel que ha de jugar el Sistema de Protección Social en su conjunto, en orden a que, antes de finalizar la presente legislatura, pueda estar diseñada y aprobada una política de atención a la dependencia, con el rango normativo oportuno.

En consecuencia, en el plazo de tres meses desde la firma del Acuerdo, se constituirá una Comisión de Trabajo con la participación de los

ámbitos competentes de las tres Administraciones Públicas, con la finalidad de llevar a cabo un análisis y elaborar las propuestas adecuadas sobre el marco jurídico en el que ha de incardinarse la cobertura de las situaciones de dependencia, así como para la elaboración de las líneas básicas de actuación en esta materia, cuyos trabajos deberán estar finalizados antes del 30 de junio del año 2002.

IX. Agencia de la Seguridad Social

La actual estructura organizativa de la Seguridad Social, que supuso una indudable mejora frente a los esquemas de gestión anteriores, no responde adecuadamente a los nuevos planteamientos que se derivan de la realidad actual. Por ello, resulta conveniente llevar a la práctica el contenido de la Recomendación 7ª del Pacto de Toledo, mediante la constitución de una Agencia de la Seguridad Social que logre una integración orgánica y funcional de las funciones de afiliación y recaudación y de gestión de prestaciones.

Para ello, el Gobierno se compromete, previa consulta con las Organizaciones Sociales, en el plazo máximo de un año, a remitir a las Cortes Generales el Proyecto de Ley de creación de la Agencia de la Seguridad Social, a fin de que la gestión y administración de la Seguridad Social se lleve a cabo con sujeción a principios de simplificación, racionalización, economía de costes y eficacia social, además de descentralización funcional.

X. Lucha contra el fraude

1. Incapacidad temporal

En el marco de la Recomendación 13.ª del Pacto de Toledo, resulta preciso continuar con las medidas de mejora de gestión de la incapacidad temporal (IT) de modo que, dando cobertura a las situaciones reales de imposibilidad de acceder al trabajo en caso de enfermedad o accidente, se evite la utilización indebida de esta prestación:

En este objetivo:

- Se establecerán las medidas necesarias que impidan la concatenación abusiva de la IT con la prestación de desempleo.

- Se articularán las medidas que eviten la prolongación indebida de la prestación, en los casos en que el trabajador que es llamado a reconocimiento médico por los servicios médicos de la Entidad responsable del pago de la prestación, no acuda a los mismos sin causa justificada.

- Se incrementarán las medidas de coordinación necesarias entre las Entidades responsables del pago de la prestación de IT y el INSALUD y los Servicios de Salud, que permitan un mejor control de las situaciones de IT.

2. Otras medidas

- Se adoptarán las medidas normativas necesarias para incluir a los trabajadores en el Sistema de la Seguridad Social y en el Régimen que corresponda, de forma que se adecúe correctamente el encuadramiento a la actividad económica realizada.

- Asimismo, también se adoptarán las medidas adecuadas para evitar afiliaciones de trabajadores de forma indebida en el Régimen Especial Agrario.

- A su vez, deberá estudiarse la situación de las personas que, carentes de las debidas licencias o permisos administrativos de actividad, hoy están encuadrados indebidamente en el Sistema.

XI. Responsabilidad en el cumplimiento de las obligaciones en materia de Seguridad Social

La regulación actual data del año 1966. La evolución experimentada por el Sistema de la Seguridad Social desde entonces ha originado un desfase entre la citada regulación y las nuevas realidades sociales, de manera que resulta notoria su falta de adecuación a las circunstancias presentes.

De ello deriva la necesidad de abordar una reforma de las líneas legales que han de configurar el instituto de la responsabilidad en el cumplimiento de las obligaciones de empresarios y trabajadores en materia de Seguridad Social, reforma que ha de tener como pilares fundamentales los siguientes principios:

- Mantenimiento de las garantías del trabajador para acceder a la protección del Sistema de la Seguridad Social.

- Una adecuada combinación del alcance y de las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones de afiliación y/o de cotización por parte de las empresas, de manera que la aplicación del principio anterior no origine, de forma total o parcial, una exoneración de la responsabilidad.

- La necesidad de preservar el equilibrio financiero del Sistema de la Seguridad Social.

De acuerdo con tales principios, se considera conveniente la adopción de las siguientes medidas:

1. Adecuar la aplicación del principio de automaticidad de las prestaciones, limitando el anticipo por parte de la Entidad Gestora o Colaboradora exclusivamente hasta la cuantía de dos veces y media el salario mínimo interprofesional.

En orden a la aplicación de la citada medida, la Tesorería General remitirá anualmente a cada trabajador un documento-informe expresivo de la cuantía y número de las cotizaciones que consten en sus registros fruto de las declaraciones e ingresos efectuados por los empresarios.

2. Proceder al desarrollo normativo oportuno en esta materia, a efectos de dotar de mayor eficacia y agilidad al actual procedimiento de-

clarativo de la responsabilidad empresarial, pudiendo atribuir las competencias necesarias a las Entidades Gestoras, fundamentalmente en relación con las prestaciones que reconoce el Sistema de la Seguridad Social.

3. Condicionar el reintegro, por parte del Instituto Nacional de la Seguridad Social, a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social del importe de las prestaciones anticipadas por dichas Entidades Colaboradoras a que, con carácter previo a la efectividad de dicho reintegro, se proceda a la declaración administrativa o judicial de insolvencia del empresario declarado responsable.

XII. Reducciones y bonificaciones en la cotización

En este ámbito, se considera procedente establecer las siguientes medidas:

1. Con la finalidad de ampliar y mejorar la situación de las mujeres trabajadoras, se ampliarán las bonificaciones que actualmente reciben las mujeres en activo. Consecuentemente, en los supuestos de suspensión del contrato de trabajo por maternidad, los empresarios, cuando se produzca la reincorporación al puesto de trabajo, tendrán derecho a una bonificación del 100% de la aportación empresarial de la cotización a la Seguridad Social por contingencias comunes, durante el período máximo de un año.

2. Los trabajadores con más de 50 años tienen problemas para mantenerse o reintegrarse en el mercado laboral. Medidas como la revisión de la oferta formativa, la implementación de políticas activas específicas o el desarrollo de programas de asesoramiento y orientación a las empresas deben ser acompañadas de reducción de cotizaciones sociales, con la finalidad de mantener en la vida laboral a este colectivo. Con ello se estará contribuyendo a lograr el objetivo de que permanezcan laboralmente activos más allá de la edad ordinaria de jubilación, según la Recomendación 10ª del Pacto de Toledo.

Los trabajadores contratados con 55 o más años de edad y que tengan una antigüedad en la empresa de 5 o más años gozarán de una bonificación o reducción gradual de la aportación empresarial en la cotización a la Seguridad Social por contingencias comunes, salvo en lo que se refiere a la incapacidad temporal, hasta cumplir los 65 años. En el supuesto de que no se acredite la antigüedad citada, la medida anterior será de aplicación a partir del momento en que el trabajador cumpla dicho requisito.

Dicha medida comenzará a hacerse efectiva a partir del primero de enero del año 2002, de forma que las bonificaciones o reducciones de la cuota patronal por contingencias comunes, salvo en lo que se refiere a la incapacidad temporal, sean del 50 por ciento respecto a los trabajadores de 60 años de edad, aumentando gradualmente de modo que a los 65 años de edad las mismas alcancen el 100 por cien.

Las bonificaciones o reducciones deberán extenderse sucesivamente hasta que sean de aplicación a las cotizaciones del colectivo de trabajadores con más de 55 años de edad.

3. Asimismo y con la finalidad de incentivar la prolongación en la actividad laboral de los trabajadores que alcancen la edad legal de jubilación, se exonerará del pago de cotizaciones sociales, por contingencias comunes, salvo en lo que se refiere a la incapacidad temporal, correspondientes a los trabajadores que reúnan las siguientes circunstancias personales:

- Tener una edad igual o superior a 65 años.
- Acreditar 35 años efectivos de cotización a la Seguridad Social, sin tener en cuenta, a estos efectos, la parte proporcional de las pagas extraordinarias.

En el supuesto de que no se acredite, en la fecha del cumplimiento de los 65 años, 35 años efectivos de cotización, la exoneración de las cotizaciones sociales indicada se iniciará a partir de la fecha en que se acredite el número de años de cotización señalado.

- La voluntariedad del trabajador, en orden a decidir libremente, la continuación o la reiniciación de su actividad laboral.

XIII. Previsión social complementaria

La previsión social complementaria prevista en la Constitución como parte del sistema de protección social ha tenido un importante desarrollo en los últimos años. Con el fin de favorecer esta misma evolución en aquellos ámbitos donde actualmente es menor, se considera necesario abordar el marco regulador vigente, con objeto de, valorando la situación actual, introducir modificaciones al mismo.

Deberá estudiarse la actual situación de los planes de pensiones de empleo, a fin de potenciar los mismos, favoreciendo su desarrollo e implantación, facilitando la incorporación de las PYMES y de los empresarios individuales, así como de sus trabajadores, a planes de empleo de promoción conjunta o, en su caso, propios. La actuación se dirigirá, preferentemente, a impulsar la utilización de los planes de pensiones de promoción conjunta.

Se mejorará la interacción de los planes de empleo con la negociación colectiva, compatibilizando el ámbito supraempresarial con los acuerdos a nivel de empresa para tener en cuenta circunstancias específicas.

Se concretará la definición de las contingencias previstas en la normativa de planes de pensiones.

Asimismo, las Partes se com-

prometen a estudiar la situación de la previsión social complementaria, con el propósito de proponer las mejoras necesarias que permitan su adaptación permanente a la realidad en que se desenvuelve. Entre otras cuestiones, se abordará la problemática de las Comisiones de Control de los Planes y Fondos de Pensiones, facilitando que, en determinados supuestos, la negociación colectiva establezca criterios al respecto. Asimismo, se analizará con detalle el papel de la negociación colectiva en materia de Planes y Fondos de Pensiones.

Deberán modernizarse las posibilidades de gestión e inversión de los fondos de pensiones en el contexto de la Unión Europea.

El desarrollo de los trabajos y conversaciones que se van a desarrollar en esta materia, con atención especial a la mejora de la interacción de los planes de pensiones de empleo con la negociación colectiva, deberá realizarse en el marco del diálogo social.

XIV. Comisión de seguimiento del Acuerdo

Para el análisis y el seguimiento del Acuerdo y, en general, de la evolución del Sistema de la Seguridad Social, se acuerda la constitución de una Comisión integrada por las partes firmantes del presente Acuerdo.

Dicha Comisión aprobará sus propios procedimientos y contará con los medios que resulten precisos para el cumplimiento de la misión y función que tienen encomendadas.

La Comisión se constituirá en el plazo máximo de un mes, desde la firma del presente Acuerdo, realizando sus funciones durante la vigencia del mismo. La Administración facilitará a este respecto los medios técnicos y los recursos oportunos para el adecuado funcionamiento de esta Comisión.

XV. Duración del Acuerdo

El presente Acuerdo extenderá su vigencia hasta el año 2004. No obstante, este límite temporal no será de aplicación para aquellos supuestos o medidas para las que se establece específicamente un límite diferente.

Madrid, 9 de abril de 2001.

- Por el Gobierno: *José María Aznar López. Presidente del Gobierno.*

- Por la Confederación de Comisiones Obreras: *José María Fidalgo Velilla.*

- Por la Confederación Española de Organizaciones Empresariales: *José María Cuevas Salvador.*

- Por la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa: *Antonio Masa Godoy.*

ANEXO

DESARROLLO DEL ACUERDO PARA LA MEJORA Y EL DESARROLLO DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL, SUSCRITO EL 9 DE ABRIL DE 2001

Con efectos de 1.º de enero de 2002 han entrado en vigor determinadas medidas de desarrollo del Acuerdo en virtud de la promulgación de las siguientes disposiciones:

● Real Decreto-Ley 16/2001, de 27 de diciembre (BOE 31/12), de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible. (Desarrolla el Apartado IV. Jubilación flexible, del Acuerdo.)

● Real Decreto 1465/2001, de 27 de diciembre (BOE 31/12/), de modificación parcial del régimen jurídico de las prestaciones de muerte y supervivencia. (Desarrolla el Apartado VI. Mejora de Prestaciones del Sistema, del Acuerdo.)

● Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social:

■ Artículo 34. Uno, cuatro y diez. (Desarrolla el Apartado X.1 del Acuerdo. Lucha contra el fraude, en materia de incapacidad temporal.)

■ Artículo 34. Dos. (Desarrolla el Apartado III. Fondo de Reserva, del Acuerdo.)

■ Artículo 34. Tres. (Desarrolla el Apartado XI. Responsabilidad en el cumplimiento de las obligaciones en materia de Seguridad Social.)

■ Artículo 34. Doce. (Desarrolla el Apartado I. Separación de las Fuentes de Financiación del Sistema de Protección Social, del Acuerdo.)