

jornadas pensiones: presente y futuro

Ponencias e Intervenciones



Promueve y edita: Consejo Económico y Social del Principado de Asturias
Plaza de la Paz 9, 1º Izda. 33006 - Oviedo
Teléfono: 98 527 07 15 - Fax: 98 523 78 13
<http://www.cesasturias.es>
e-mail: correo@cesasturias.es

Depósito Legal: AS. 4487-2005
Patrocina: Cajastur
Imprime: Gráficas Summa, S.A. (Polígono industrial de Silvota LLanera- Asturias)
Diseño y maquetación: Kalatos y Consejo Económico y Social del Principado de Asturias



> D. Nicolás Álvarez Álvarez

*Presidente del Consejo Económico y Social
del Principado de Asturias*



Este año tengo el honor de presentar la publicación de las Jornadas organizadas por el Consejo Económico y Social de Asturias bajo el título *Pensiones: Presente y futuro*, que se celebraron los días 4 y 5 de mayo. Es la primera vez que el CES lleva a cabo una actividad de esta naturaleza y el resultado, en mi opinión, fue altamente positivo, tanto por el número de asistentes como por la calidad de las ponencias e intervenciones.

Quiero agradecer, en primer lugar, la colaboración del Instituto Nacional de la Seguridad Social y de su representante en Asturias: Dña. M^a Antonia Álvarez Nieto, así como la labor de coordinación de D. Joaquín García Murcia, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Oviedo.

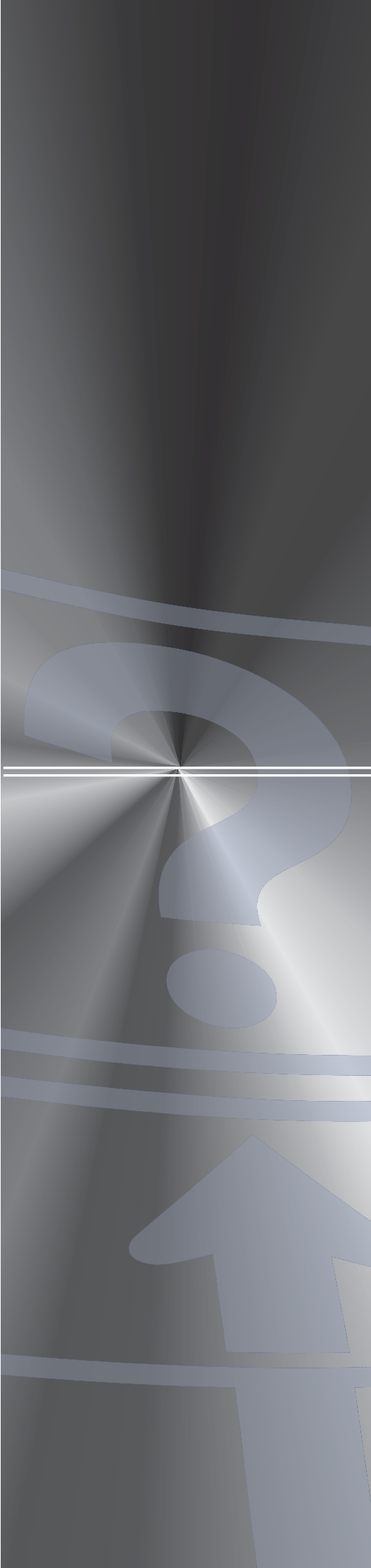
En la Jornadas pudimos contar con reputados expertos en Seguridad Social, representantes institucionales de la Administración de la Seguridad Social, representantes de los agentes económicos y sociales a nivel nacional, así como los portavoces parlamentarios firmantes del Pacto de Toledo. A todos ellos quiero agradecer su participación en las mismas y felicitarles por sus brillantes intervenciones, muy especialmente a D. Antonio González Fernández, Director General de Trabajo de la Consejería de Industria y Empleo, por su disposición y apoyo a este organismo.

Hago extensivo mi agradecimiento a Cajastur que, además de enriquecer esta edición con una Presentación de la mano de su Presidente, D. Manuel Menéndez López, financia la publicación en su totalidad, así como al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, D. Jesús Caldera Sánchez-Capitán, por el excelente Prólogo que introduce las intervenciones.

Por último, un agradecimiento muy especial a Dña. Carmen Alcobendas Paco, por su entrega en la organización cuidando meticulosamente todos y cada uno de los detalles para la buena marcha y el desarrollo de las Jornadas, y a Ana López-Contreras Martínez, quien con acierto planificó el programa a desarrollar, así como al resto del equipo del CES que bien directa o indirectamente contribuyeron al éxito de las Jornadas.

Creo que el objetivo con el que se organizaron estas Jornadas se ha alcanzado: impulsar el debate público sobre un tema de indudable trascendencia social como es el futuro de las pensiones, dando así cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 3.1.f) de la Ley reguladora del CES, que atribuye al Consejo la función de *servir de cauce de participación y diálogo de los interlocutores sociales en el debate de asuntos sociolaborales*.

Oviedo, julio de 2005



> Dña. M^a Antonia Álvarez Nieto

*Directora Provincial del Instituto Nacional de la
Seguridad Social en Asturias*



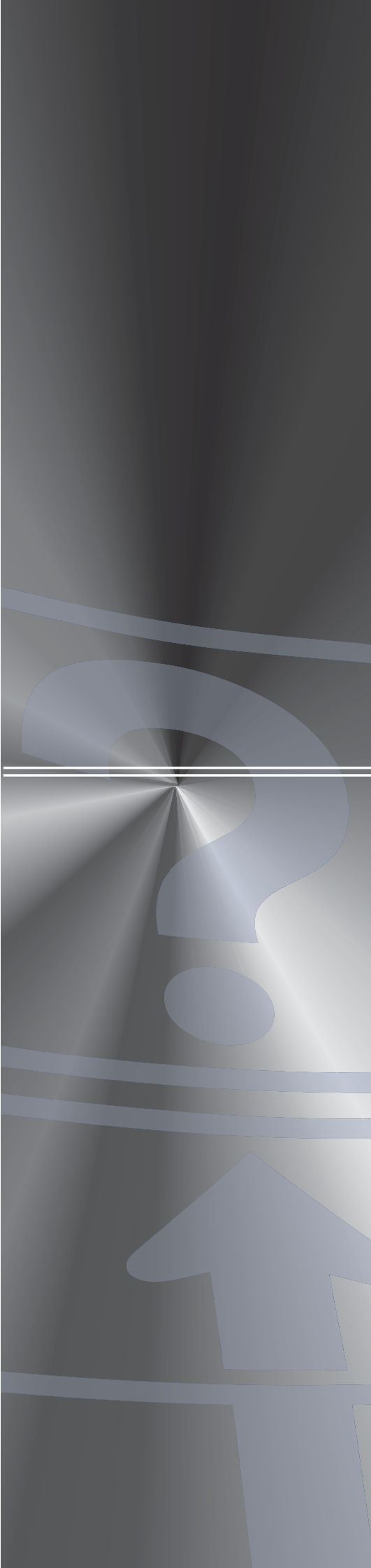
La acción protectora que dispensa el Sistema de Seguridad Social se hace efectiva, principalmente, a través de prestaciones económicas de distinta naturaleza. De esas prestaciones, las pensiones en su modalidad contributiva son, sin lugar a dudas, el núcleo fundamental de esa acción protectora, tanto en la vertiente social como en la personal.

De su trascendencia y de la problemática que surge a su alrededor nos da una idea el reflejo que, sobre todo en los últimos tiempos, tiene en los medios de comunicación, donde a diario se tratan temas relacionados con el envejecimiento de la población, la viabilidad económica del sistema y otras cuestiones que enlazan con las reformas que resultan necesarias dentro del proceso de transformación que se presenta como inevitable para dar respuesta a los cambios que se producen en nuestro entorno.

Desde el Instituto Nacional de la Seguridad Social se realiza un permanente esfuerzo para poner a disposición de los ciudadanos toda la información necesaria para el ejercicio de sus derechos. Por esa razón, cuando el Consejo Económico y Social de Asturias nos planteó la posibilidad de colaborar en la realización de unas jornadas para abrir un foro de debate en torno a "Pensiones: presente y futuro", advertimos inmediatamente lo atractivo que el proyecto resultaba para la institución.

Las expectativas creadas en torno a los resultados de las jornadas, quedaron cumplidas con creces a la vista de su desarrollo posterior, tanto por la indudable relevancia de los ponentes como por el interés despertado entre el numeroso público asistente a cada debate y su trascendencia en los medios de comunicación.

Quiero agradecer sinceramente al Presidente del Consejo Económico y Social, D. Nicolás Álvarez Álvarez, y a todo su equipo, en nombre de la institución a la que represento, que nos haya facilitado tan generosamente la oportunidad de que el INSS fuera partícipe del indudable éxito cosechado.



> PRÓLOGO

> D. Jesús Caldera Sánchez-Capitán

Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales



Diez años después de la aprobación del Pacto de Toledo, se celebran estas Jornadas, organizadas por el Consejo Económico y Social del Principado de Asturias, dedicadas a reflexionar sobre el presente y futuro de las pensiones en España. Agradezco al Presidente del Consejo su deferencia al permitirme escribir unas líneas introductorias, a modo de prólogo, para el volumen que contiene las ponencias y los debates producidos en el marco de la Universidad de Oviedo.

Poco más puedo añadir a lo ya expresado por los intervinientes, salvo poner de relieve la vigencia del Estado del Bienestar y de uno de sus pilares básicos, la Seguridad Social, a través de un modelo que se ha ido construyendo a lo largo de décadas, mediante un pacto entre generaciones, que mantiene el reparto y la solidaridad como señas esenciales de identidad.

Lo que hoy entendemos como Seguridad Social, no es sino un conjunto de solidaridad que identifica el valor de nuestras libertades con el desarrollo de la igualdad. Algo que nos hace herederos del humanismo de la Ilustración que, a diferencia de las generalizadas prácticas de beneficencia anteriores, estableció formas de protección capaces de poner en valor social la dignidad humana y el derecho a la autonomía de los individuos.

Desde el moderno sistema de protección social, producto de los modelos instaurados por Bismarck en la segunda mitad del siglo XIX, y por William Beveridge en 1948, pasando por los sistemas de protección españoles, a partir de la creación del Instituto de Reformas Sociales y el Instituto Nacional de Previsión, se pone de manifiesto la voluntad de los poderes públicos de luchar contra las eventualidades y necesidades propias de la edad o la necesidad social, a través de mecanismos institucionalizados, como la moderna concepción universal de la seguridad social.

Una concepción que viene a decirnos que la Seguridad Social, esa forma de convivencia que ha transformado radicalmente las condiciones de vida de las gentes, garantiza el desarrollo de los derechos humanos y, por tanto, la democracia, pues es inimaginable un sistema democrático sin la base de un conjunto de seguridades colectivas, capaces de combatir la exclusión social y promover el bienestar de sus ciudadanos.

Pero, en el establecimiento de estos mecanismos, los poderes públicos no pueden actuar aislados, ya que pasó el tiempo de lograr mecanismos de solidaridad *"para los ciudadanos, pero sin el concurso de los ciudadanos"*. Consecuentemente, el desarrollo económico, el empleo y su calidad, el bienestar social, la cohesión territorial y la sostenibilidad, tienen su espacio en ese ejercicio complejo que es el Diálogo Social. Creo que podemos estar satisfechos con los procesos seguidos y con los resultados obtenidos en cuanto a piezas tan importantes como las políticas migratorias, el mercado de trabajo, el sistema de protección social, así como el establecimiento futuro de un sistema de atención a las situaciones de dependencia. Un conjunto de políticas que ya están aportando soluciones a los nuevos problemas generados por los cambios demográficos, económicos y sociales a los que estamos asistiendo.

El Gobierno de España se ha propuesto garantizar una vida digna para todos, especialmente para quienes tradicionalmente han venido soportando los rigores de las pensiones escasas, y la subsiguiente dependencia familiar. Ello implica un gran reto, a la par que una gran responsabilidad. Quienes vienen demandando, largamente, soluciones, tienen derecho a ello. El incremento de las pensiones medias y el compromiso de llegar a un incremento de las pensiones más bajas de un 26%, a lo largo de esta legislatura, ponen de manifiesto la decidida voluntad de llevarlo a cabo.

Gobernar no es un ejercicio neutral: las decisiones son respuestas a problemas y a aspiraciones sociales; y dar respuesta exige priorizar. Nosotros hemos decidido, desde hace muchos años, que el Estado, en todos sus niveles, es uno de los garantes del desarrollo de los derechos que otorgan ciudadanía. Pero no una ciudadanía cualquiera, si no aquella que, desde la igualdad, persigue el bienestar individual y colectivo de los ciudadanos, combatiendo la exclusión social y favoreciendo el desarrollo y la mejora de las condiciones de vida de aquéllos.



> ÍNDICE

- 017/ Presentación de las Jornadas. D. Joaquín García Murcia
- 023/ Presentación de la publicación. D. Manuel Menéndez Menéndez
- 027/ Inauguración de las Jornadas. D. Antonio González Fernández
- 033/ Ponencia: Situación actual y perspectivas del sistema de pensiones públicas en España. D. Luis Martínez Noval
- 049/ Ponencia: El Estado de Bienestar en España. D. Vicenç Navarro López
- 071/ Mesa redonda: Las pensiones de la Seguridad Social: presente y futuro
 - 073 • D. Antonio González Fernández
 - 075 • D. Fidel Ferreras Alonso
 - 091 • Dña. Pilar Iglesias Valcarce
 - 097 • D. Jesús Pérez Martínez
 - 101 • D. Ignacio Fernández Toxo
 - 105 • D. César Rodríguez Gutiérrez
- 117/ Ponencia: Veinte años de evolución en la acción protectora de la Seguridad Social: de la Ley 26/1985 a la Ley 9/2005. D. Antonio V. Sempere Navarro y D. Fco. Javier Fernández Orrico
- 157/ Ponencia: Aspectos demográficos y sociales del futuro de las pensiones. D. Rodolfo Gutiérrez Palacios
- 173/ Ponencia: Pensiones complementarias. D. Santiago González Ortega
- 197/ Mesa redonda: El Pacto de Toledo: estado actual y futuro
 - 199 • Dña. M^a Isabel López i Chamosa
 - 203 • Dña. Lourdes Méndez Monasterio
 - 205 • D. Javier Alcázar Medina
 - 213 • Dña. Inma Riera Reñe
- 219/ Clausura de las Jornadas: Los retos de la Seguridad Social. D. Octavio Granado Martínez



> PRESENTACIÓN DE LAS JORNADAS

> D. Joaquín García Murcia

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad
Social de la Universidad de Oviedo*



Si hubiera que apurar la expresión, podría decirse que el sistema de seguridad social es, ante todo, un sistema de pensiones, por varios motivos. En primer lugar, porque son las prestaciones económicas de larga duración (por jubilación o incapacidad, básicamente) las que requieren una aplicación más delicada y cuidadosa de las técnicas aseguratorias y las que en mayor medida expresan la solidaridad (intergeneracional) consustancial al sistema. En segundo lugar, porque tales prestaciones se dirigen a la protección de las franjas de población que de forma más cuantiosa y de manera más sistemática atraviesan por situaciones de necesidad y que, por ello mismo, constituyen el destino principal del Estado del bienestar. En tercer lugar, por el volumen económico y financiero que en una sociedad desarrollada suelen alcanzar dichas pensiones, que, dejando al margen la asistencia sanitaria, constituyen sin duda alguna el grueso de los capítulos de gasto en los sistemas de seguridad social contemporáneos, en continuo crecimiento además por el incremento de la esperanza de vida registrado en las últimas décadas.

Por ello mismo, las pensiones suelen ser el origen de las mayores preocupaciones que se vienen haciendo notar alrededor de los sistemas de seguridad social. Sobre ellas se ciernen, en efecto, las dudas de viabilidad y de capacidad de resistencia de tales sistemas, no sólo por el incesante aumento del gasto, sino también por la dificultad creciente de calcular y prevenir las posibilidades del sistema a medio o largo plazo en un mundo en transformación, en el que las variables del empleo, de la actividad económica y profesional y, a fin de cuentas, de la contribución al sostenimiento económico del sistema, ofrecen muchos interrogantes. Hasta qué punto pueden adquirirse compromisos -esto es, en qué condiciones debe reconocerse el derecho a pensión- se convierte, de esa manera, en la gran cuestión que atenaza a dichos sistemas: ¿son válidos aún los parámetros tradicionales?; ¿es necesario, por el contrario, introducir cambios en los requisitos de acceso y devengo de prestaciones?; ¿deben mejorarse los cauces de financiación del sistema?; ¿deben crearse mecanismos suplementarios de garantía?

Esas son algunas de las cuestiones que se vienen suscitando en los últimos años en torno al sistema de pensiones. Pero no son los únicos temas de interés. O, por decirlo mejor, son cuestiones que generan a su vez otras inquietudes y que remiten ineludiblemente a otro tipo de reflexiones complementarias. Una de ellas tiene que ver necesariamente con la dirección política del sistema, que, como se sabe, ha sido tradicionalmente y tiene que seguir siendo básicamente un sistema público, al menos para que merezca el nombre de seguridad social. Las pensiones, no hace falta decirlo, constituyen un bocado apetecible para cualquier oferta o propuesta política. Eso en sí mismo no es malo; es más, es uno de los factores que mantienen su interés y actualidad, y que permiten confiar en su mantenimiento. Pero, al mismo tiempo, es un factor de riesgo para el sistema, pues siempre cabe un margen para la demagogia, la desmesura o la improvisación. Por ello es fundamental en esta materia un mínimo consenso político, capaz de liberar a las pensiones de la lucha política cotidiana y, a la vez, de fijar unos trazos medianamente seguros acerca de su encauzamiento por parte de los poderes públicos. Eso es lo que se ha intentado en España, como es sabido, a través de los Pactos de Toledo.

Las dudas sobre la viabilidad del sistema de pensiones, o, cuando menos, sobre la mejor manera de contribuir a su sostén y mantenimiento, abren también un importante espacio para la entrada en escena de mecanismos complementarios de previsión social. No es previsible, pese a todas esas incógnitas, que el sistema de seguridad social se derrumbe, ni siquiera que deje de constituir en las décadas venideras uno de los pilares más consistentes del Estado de bienestar. Pero sí es probable que el sistema no se baste por sí mismo para dar respuesta a las demandas o necesidades de un sistema social en continua ebullición, ya sea por sus limitaciones financieras, ya sea por su radical dificultad para atender intereses más particularizados o sectoriales, precisamente por su carácter básico y sus ansias de generalidad. Ello empuja, casi de forma inevitable, a la entrada en escena de instrumentos de previsión más especializados, esto es, más apegados a las expectativas de cada persona o cada sector social, capaces de complementar, conforme a las posibilidades y a la estrategia de ahorro de los interesados, la protección social pública. Si bien se mira, tales instrumentos no son sólo un cauce de mejora del nivel de protección, sino también una cierta vía de escape del sistema público, por cuanto sirven para rebajar las presiones que suelen proyectarse sobre el mismo.

Ninguna de estas cuestiones, por lo demás, es exclusiva de nuestro país. En realidad, todos y cada uno de los problemas que se imputan o advierten en nuestro sistema de seguridad social tiene su trasunto, en términos muy similares, en los países de nuestro entorno. La capacidad de respuesta futura de los sistemas de pensiones, la dosis de "contributividad" recomendable, la edad de acceso a la pensión y la duración media de la misma, el régimen financiero del sistema, el margen disponible para los mecanismos complementarios, y tantas otras, son verdaderamente cuestiones comunes a todos los sistemas continentales, e incluso a los sistemas nórdicos y anglosajones, que a fin de cuentas se enfrentan con los mismos retos económicos, financieros y demográficos. Eso explica que, como en tantos otros terrenos, el sistema de pensiones se vea afectado cada vez en mayor medida por directrices y pautas de carácter supranacional. Muchas de estas nuevas directrices proceden ya de la Comunidad Europea, pese a que la seguridad social no ha llegado a entrar aún entre sus competencias más directas.

Al análisis de todos estos problemas se dedicó la Jornada sobre "Pensiones: presente y futuro" organizada por el Consejo Económico y Social de Asturias los días 4 y 5 de mayo de 2005, y a ellas se dedican las colaboraciones que a continuación se ofrecen al lector. Una vez más hay que resaltar la sensibilidad de dicho Consejo asturiano hacia los problemas de orden social y económico, su acierto en afrontarlos desde perspectivas diversas (política y económica, nacional y transnacional, académica y sindical), y la profesionalidad y buen hacer de su Presidente a la hora de crear la atmósfera necesaria para los correspondientes debates. A todos sus componentes, y en especial a su staff administrativo, hay que agradecerles, pues, esta excepcional aportación. El agradecimiento y la felicitación han de extenderse también, como no podía ser de otro modo, a todos y cada uno de los Ponentes, que, como bien podrá apreciar el lector, tuvieron la virtud no sólo de poner en escena las claves del problema y las líneas de tendencia, sino también de suscitar la reflexión y el intercambio de pareceres. Buena parte del éxito de dicha

Jornada ha de atribuirse, por lo demás, a la selecta presencia del Instituto Nacional de Seguridad Social y de otras Entidades de la seguridad social, y a la prestigiosa representación del Ministerio del ramo. Para quien esto suscribe fue un auténtico honor participar en la coordinación del evento.



> PRESENTACIÓN DE LA PUBLICACIÓN

> D. Manuel Menéndez Menéndez

Presidente de Cajastur



La previsión social y, de forma especial, las pensiones son algo más que un asunto económico y de presupuestos públicos, porque ante todo afectan a la calidad de vida de las personas y a su bienestar presente y futuro. Desde esta premisa, hay que reconocer el esfuerzo que el Consejo Económico y Social (CES) de Asturias está realizando en los últimos años para ser foro de debate sobre temas esenciales de la vida de los asturianos, labor en la que Cajastur se siente honrada de prestar su apoyo a través de la publicación de los contenidos, siempre interesantes, de las jornadas organizadas. Para Cajastur, difundir el conocimiento y llevar a toda la sociedad la experiencia y sabiduría de los expertos es una labor social de primera importancia, porque la divulgación y la información son herramientas esenciales para las sociedades modernas y para el bienestar de sus integrantes.

La iniciativa del CES de celebrar las jornadas "Pensiones: presente y futuro" muestra el interés de esta institución por alcanzar la capacidad para adelantarse a las necesidades normativas y regulatorias de la sociedad asturiana y promover y motivar aquellos debates que sean de utilidad para los ciudadanos. En esta línea de prospección se encuentra la creciente actividad del CES como centro de estudio y análisis de diferentes aspectos sociales, con la elaboración de trabajos y estudios sobre las prejubilaciones, la vivienda, la sanidad pública, la gestión medioambiental o los movimientos migratorios, en muchos de los cuales Cajastur ha tenido el honor de colaborar. La capacidad de anticipación frente a los problemas, pero también ante las ventajas futuras, es un factor cada vez más determinante en el éxito de las sociedades.

Desde esa premisa de diálogo de ideas, y de igual manera que el CES aglutina sindicatos, empresarios, Universidad, representantes de la economía social, Administración municipal (a través de la Federación Asturiana de Concejos) y Administración autonómica, las jornadas sobre las pensiones ha permitido mostrar diferentes visiones -sindicales, empresariales, políticas y académicas- sobre un asunto de gran importancia e impacto en la sociedad.

Las ponencias y mesas redondas desarrollan las diferentes perspectivas y posibles análisis sobre las pensiones, estudiando la situación pasada y presente de las mismas y analizando los principales factores que condicionarán su evolución futura. Este conjunto de conocimientos e ideas aporta a quienes estuvieron en las jornadas y a los lectores de este libro recopilatorio una visión intelectual privilegiada para otear el horizonte de la situación socioeconómica regional y de los retos a los que deberemos enfrentarnos a corto y medio plazo.

> Inauguración de las Jornadas

> D. Antonio González Fernández

*Director General de Trabajo de la Consejería de
Industria y Empleo del Principado de Asturias*





Resulta especialmente grato poder participar hoy en la inauguración de estas jornadas organizadas por el Consejo Económico y Social de Asturias, con la colaboración del INSS y de la Universidad de Oviedo, para tratar temas y aspectos distintos y actuales relacionados con las pensiones y cuya organización debemos al entusiasmo y a la tenacidad del Presidente del Consejo, Don Nicolás Álvarez, a quién, por ser de justicia, se lo agradecemos expresamente.

Tras esta necesaria y merecida felicitación he de trasladarles la disculpa por la ausencia del Ilmo. Sr. Consejero de Industria y Empleo, Don Graciano Torre González, a quien dificultades insuperables de última hora le impiden estar aquí como era su deseo.

No es preciso resaltar el interés que tiene este tema en permanente actualidad en la medida que atañe a la práctica totalidad de la población de forma directa o indirecta, las prestaciones de jubilación, de viudedad, de minusvalía o de incapacidad afectan en el presente o afectarán en el futuro a un amplísimo porcentaje, a la práctica totalidad, de la población. Y se trata de un asunto que trasciende a la mera cuantificación directa de las prestaciones para instalarse en el aspecto más íntimo de la toma de decisiones de los particulares, de la toma de decisiones sobre el proyecto de vida de cada persona.

Al tema de las pensiones se puede uno acercar por diversos caminos, por supuesto el primero que se nos ocurre es el jurídico, inicialmente desde el punto de vista particular, en la medida que se constituyen como un derecho subjetivo, ¿a qué cuantía de la pensión tengo derecho? ¿qué requisitos debo cumplir para acceder a la pensión?, son preguntas que antes o después nos haremos todos, pero también desde el punto de vista general o administrativo, si nos paramos a evaluar las normas que deben dictarse para

regular estos asuntos o las importantes tareas de gestión que se derivan para hacer efectivos estos derechos derivados del sistema de pensiones y también para vigilar los inevitables intentos de fraude que se produzcan.

Pero el aspecto jurídico no es, ni mucho menos, el único punto de observación, el aspecto económico también es importante, el derecho sin respaldo económico queda en mera ficción o deseo, y aún se podría, dentro de éste, desagregar en el ámbito macroeconómico y en el ámbito microeconómico, así, desde el punto de vista microeconómico, el protagonismo de las personas pensionadas como demandantes o compradores de bienes y servicios, algunos muy específicos y particulares (residenciales, asistenciales, etc.), o desde el punto de vista macroeconómico, las cantidades que se manejan que se cuentan en cifras billonarias en muchas ocasiones y que tiene una influencia decisiva en las grandes cuentas del estado, tomado éste en su sentido más amplio, o en el riesgo que para estos asuntos suponen las situaciones inflacionarias, que derivan en una auténtica expropiación encubierta de los derechos legalmente reconocidos.

Todo ello conecta también con otro no menos importante punto de vista, el social, donde el argumento fundamental es la suficiencia de las prestaciones y la tasa de cobertura de las mismas, con el difícil reto de saber cuando algo es suficiente, y los nunca del todo resueltos, porque es imposible resolverlos del todo y definitivamente, asuntos relativos a la asistencia social y los servicios sociales, que si no son directamente temas de pensiones si se relacionan directamente con aquellas por cuanto las cuantías de unas determinará la forma de cómo deben prestarse estos servicios, de quienes han de ser sus destinatarios preferentes y de la manera en que han de ser financiados.

Y también dentro de los aspectos económicos pero con sustantividad propia tenemos los análisis relacionados con el mercado de trabajo, toda vez que la fijación de la edad de jubilación es uno de los elementos fundamentales del mercado de trabajo, toda vez que marca la frontera final de la vida activa de los trabajadores, lo que conlleva la determinación de la población activa, trayendo o aumentando efectivos de la misma, "sacando del mercado" "ex lege" a colectivos enteros, más exacto sería decir cohortes, o, como no citar, un tema tan conocido y tan sentido en nuestra región como el de las prejubilaciones, remedio necesario para situaciones económicamente inviables, y los efectos inducidos de todas estas medidas, sobre el mercado de trabajo, sobre la formación y la rentabilización de la inversión en formación y las posibilidades de formación de las nuevas generaciones, o incluso, por qué no decirlo, sobre las curvas de indiferencia entre el trabajo y el ocio de los potencialmente nuevos trabajadores a la hora de acceder al mercado de trabajo.

Y cómo olvidar el componente demográfico cuya previsión resulta fundamental para diseñar un sistema sostenible en el tiempo, tanto más importante cuanto la esperanza de vida ha venido aumentando de manera muy significativa durante los últimos decenios, muestra palpable del éxito de la llamada sociedad del bienestar, éxito que, una vez conseguido, ha de evitarse a toda costa pueda ser fuente de nuevos desequilibrios.

Y al cabo de todo esto está la componente ética que hace que las generaciones presentes hagan un pago del esfuerzo de las generaciones pasadas y diseñen un sistema sostenible para sí mismas y para las futuras, generando así una suerte de cohesión intergeneracional que se puede ver como un ejemplo más de la cohesión social en sentido amplio que es necesaria, más que necesaria fundamental, para el correcto funcionamiento de una sociedad avanzada y que quiere seguir

avanzando, pues no nos engañemos, los desequilibrios sociales son la fuente de las grandes convulsiones sociales.

Todos estos temas y otros muchos van a ser abordados en estas jornadas, por autoridades prestigiosas del mundo académico, responsables de la Administración al máximo nivel y por representantes de los agentes sociales de la más alta responsabilidad, permitiendo que se configure una imagen precisa de lo que es la realidad en el momento y hacia lo que ha de orientarse en el futuro.

Y todo ello desde el convencimiento de que no podemos pretender en este terreno, como en prácticamente ningún otro asunto relacionado con el mundo del trabajo, soluciones rígidas e inmovilistas, máxime cuando nos movemos en un entorno cambiante y acelerado en sumo grado como es el de las relaciones laborales.

Hemos pues de mantener los conceptos, mas su aplicación ha de ser modulada en el tiempo y adaptativa a las cambiantes circunstancias de un mundo también cambiante, de modo que alcancemos prestaciones cada vez más satisfactorias y eficientes para todos, buscando siempre los máximos ámbitos de cobertura posibles en cuanto a beneficiarios y en cuanto a cuantías, y que trasladen también un elemento de justicia a quienes las perciben y a la sociedad en su conjunto.

En el convencimiento que las soluciones que busquemos han de encontrarse desde la perspectiva del equilibrio, pero no un equilibrio estático, inmóvil, sino un equilibrio dinámico, de ciclista, en la seguridad que la sociedad actual y su progreso futuro precisan la mejora y el avance permanente.

Sin duda las aportaciones de estas jornadas contribuirán a ello.

> Situación actual y perspectivas del sistema de pensiones públicas en España

Ponencia

> D. Luis Martínez Noval

Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense de Madrid

Ministro de Trabajo y Seguridad Social (1990 -1993)

Profesor de Teoría Económica en la Facultad de Económicas de la Universidad de Oviedo (1978-1982)

En la actualidad, Consejero del Tribunal de Cuentas

Diputado por Asturias (1982-2001)





1. Un preámbulo necesario

En los tiempos que atravesamos resulta imprescindible, al menos desde mi punto de vista, que quienes se manifiestan en público sobre el sistema de Seguridad Social confiesen al inicio de sus palabras cual es su preferencia en términos de sistema. La mía es la del reparto como instrumento financiero para solventar algunos de los riesgos que acechan a los humanos de *la cuna a la tumba* (orfandad, enfermedad, incapacidad, vejez, viudedad).

Les confieso que, para mí, el atractivo del sistema de reparto de la Seguridad Social se encuentra tanto en la ciencia como en la ética o, si prefieren, en la moral. Y si hubiera de inclinarme por una de esas dos razones para la defensa del mismo, lo haría por la segunda.

Cuando en algún momento de la vida se reflexiona sobre la esencia del sistema al que uno se afilia desde su juventud se descubre con cierta sorpresa que se trata, efectivamente y dicho en términos académicos, de una *institución intergeneracional de riesgos compartidos*. Si se piensa en otra institución de esa naturaleza se repara inmediatamente en la familia. Efectivamente, décadas atrás, cuando el Estado de Bienestar era en nuestro país una imposible quimera, la protección de los niños y de los viejos se materializaba en la familia. De modo que en las familias se encontraban generaciones de trabajadores que cuidaban de sus hijos y de sus padres ancianos. Tres generaciones concernidas en el sistema que se comportaban conforme a un contrato implícito (*hoy por ti, mañana por mí*) que tenía y tiene como únicos fundamentos los morales. Pero por si acaso alguien lo duda, ese instrumento tiene también sólidos apoyos científicos.

Pese a todo, el nacimiento del sistema no se encuentra en ningún sustrato ético ni científico. Por el contrario, el

hombre que lo alumbró hacia 1870, el canciller Bismarck, y conforme a su propia confesión, lo hizo por razones políticas: para detener el avance entre los trabajadores de las ideas de la socialdemocracia alemana.

Lo cierto es, sin embargo, que el sistema de Seguridad Social ha enraizado en la conciencia social de millones de trabajadores que no entienden que haya otro sistema que con mayores garantías les proporcione protección frente a los innumerables riesgos que atraviesa a lo largo de toda su vida. Es por eso que todos los intentos de reformas sistémicas de la Seguridad Social, e incluso las meramente paramétricas, tropiezan con serias resistencias que se suelen calificar de *políticas* cuando no de electorales en razón del creciente peso social de los mayores en el universo de votantes.

2. Nuestro sistema en perspectiva

El origen remoto de nuestro sistema se encuentra sin duda en el Retiro Obrero Obligatorio de 1919. Posteriormente, el sistema sufrió infinidad de vicisitudes que lo condujeron por cauces extraños, meandros y rápidos, e incluso la convivencia con un sistema mutualista de capitalización. No es éste, precisamente, el lugar indicado para una descripción pormenorizada de la trayectoria histórica del mismo porque no es eso lo que me ha traído aquí.

Les supongo más interesados en conocer mi punto de vista sobre la situación presente de nuestra Seguridad Social. Desde ella me interesa a su vez hacer algunas cábalas sobre su futuro. No creo necesario para todo ello endilgarles a esta hora de la mañana una sopa de cifras que por otro lado calculo que serán del conocimiento más o menos detallado de quienes aquí se encuentran. Si además esas cifras son en valores absolutos muy elevadas el efecto sería el desistimiento por mareo.

Cuando se echa una mirada atrás, lo que uno contempla es una trayectoria que no desmerece con ninguno de los sistemas de nuestro entorno. Como en tantas otras cosas, llegamos tarde a las políticas de bienestar y hemos acelerado la convergencia para recuperar el tiempo y el terreno perdido. Al cabo de 40 años cumple hoy las funciones que se le deben atribuir a un sistema de seguro social que constituye la espina dorsal de las políticas de bienestar. Y que en sus prestaciones se corresponde con nuestras posibilidades presentes.

La concepción misma del sistema no es cuestión baladí por cuanto supone de guía para las políticas de reforma del mismo. ¿Qué es lo que tenemos, y qué es lo que queremos? ¿A dónde debe dirigir sus pasos el sistema? Por fortuna, en nuestro caso contamos con un consenso político que da respuesta a esos interrogantes en el documento surgido del Pacto de Toledo; sobremanera en lo que se refiere al rumbo que debe tomar la Seguridad Social en el futuro inmediato.

Todo ese documento está atravesado por la idea de acentuar el carácter de seguro del sistema o, dicho de otro modo, de establecer una relación más estrecha entre lo que se aporta en cotizaciones y lo que se recibe en prestaciones. Todo ello da a entender que tenemos un sistema que podemos denominar de *híbrido* en el que conviven criterios actuariales con criterios de solidaridad. Lo primero es evidente si recordamos los pasos dados en 1985 y 1997 en pos de un aumento de los años cotizados en el cálculo de la base reguladora de la pensión. Lo segundo, la vertiente solidaria del sistema o lo que en términos contrapuestos se denomina la *inequidad intrageneracional*, salta a la vista en el desequilibrio financiero por regímenes que ofrece el cuadro 1.

Debemos, no obstante, hacer alguna consideración respecto de las dos cuestiones: lo actuarial y lo solidario del sistema. En primer término más años de cotiza-

ción en la fórmula de cálculo supone mayor proporcionalidad, y la entera carrera laboral supondría la proporcionalidad total. Siempre, claro está, que todos los años de cotización pesasen lo mismo a la hora de transformar la base reguladora en pensión de alta. Por otro lado, se tiende a considerar que cuantos más períodos haya del tramo final de la carrera laboral mayor será la base reguladora de la pensión. Y eso no tiene por qué ser así. En realidad en los países en los que se cuenta con los perfiles salariales de trabajadores individuales las cosas son a la inversa. En Estados Unidos, pongamos por caso, el perfil salarial decae a partir de los 58 años, lo que desaconsejaría la inclusión de los últimos 7 años de actividad si lo que se pretende es el beneficio del pensionista. Lo contrario, obviamente, sería positivo para la reducción del gasto del sistema. El Pacto de Toledo se inclina por la ampliación pero no llega más allá en el detalle.

Cuadro 1. Balance financiero por regímenes en 2003

Regímenes	Ingreso	Gasto	Saldo
Hogar	271,53	1.027,54	-756,01
Carbón	200,38	1.012,32	-811,94
Mar	249,96	1.134,13	-884,17
Agrario	1.257,89	8.092,63	-6.834,74
Autónomos	7.647,41	5.222,04	+2.425,37
General	55.872,58	41.643,25	+14.229,34

Unidad: millones de euros

Fuente: Presupuestos de la Seguridad Social 2004. Vol. V, Tomos 1 y 2

En segundo lugar, la cuestión de la solidaridad exige en nuestro caso alguna consideración. Un modo de hacer-

la evidente es desde luego el cuadro 1. Otro, el que los economistas denominamos Tasa Interna de Rendimiento (TIR) que mide el rendimiento que cada trabajador obtiene de sus cotizaciones. El cuadro anterior refleja sectores en declive de empleo (Carbón, Mar, Agrario) pero también bases y tipos de cotización privilegiados (Agrario y Hogar). En este último caso, la solidaridad no se manifiesta en función del trabajador individual y de su salario, sino en el del sector en el que se encuentra encuadrado. De manera que a igual salario hay trabajadores que obtienen distintos rendimientos de sus cotizaciones en función del régimen en el que se encuentren afiliados. El Pacto de Toledo recomienda la integración de regímenes, respetando las especificidades, y la constitución de dos grandes bloques: uno de trabajadores por cuenta ajena y otro por cuenta propia.

Este sencillo análisis permite, entonces, sostener que nuestro sistema tiene cuerpo actuarial y alma solidaria y que nos encontramos, como se decía, ante un sistema *híbrido*.

3. ¿Cómo protege la Seguridad Social en los primeros años del siglo XXI?

A un sistema de aseguramiento social se le exige que sustituya salarios de activo en la mayor medida posible y que pueda sostener la capacidad adquisitiva de la pensión, manteniendo a los jubilados a cubierto de los riesgos de inflación hasta su fallecimiento. Adicionalmente, a los sistemas públicos como el nuestro se les asigna el papel protagonista en la lucha contra la pobreza en la vejez, bien sea por el establecimiento de pensiones mínimas de la vertiente contributiva como por la de las pensiones no contributivas.

En esos términos, a la altura del momento en que vivimos, la presencia de la Seguridad Social en la realidad

española se contrasta razonablemente bien con la de otros países de la UE-15. Hay, en primer lugar un indicador de la generosidad del sistema que se expresa en términos de porcentaje de la última base de cotización (salario) que sustituye la pensión de alta y al que se denomina tasa de reposición. En esos términos el nuestro es el más generoso de la UE-15 conforme a las cifras que proporciona Eurostat.

Esa es la razón que explica que cuando se quiere conocer la incidencia en términos de pobreza de los sistemas, contrastando la mediana de la renta de los mayores de 65 años con la de los menores de 65, los resultados de nuestra Seguridad Social, siempre según Eurostat, están por encima de la media de la UE-15.

Hay, por otra parte, algunos valores absolutos de nuestras variables que no pueden inclinar a nadie a la auto-complacencia. No se olvide que la Constitución Española mandata a los gobiernos a que garanticen rentas suficientes a los pensionistas y que si bien la suficiencia es asunto subjetivo, hace años el objetivo era la igualación de la pensión mínima con el SMI.

Tiene interés, no obstante, comparar nuestras cifras con las de dos sistemas del mundo anglosajón de uno y otro lado del Atlántico. El equivalente de nuestra pensión mínima es en el Reino Unido la *Minimum Income Guaranty* (Renta Mínima Garantizada) que en 2002 era de 7.176 euros anuales cuando nuestra pensión mínima era de 6.754 euros anuales. Esto es: la prestación mínima española era un 93% de la británica cuando en el mismo año la ganancia media anual de un trabajador español era el 61% de la británica. De otro lado, la Seguridad Social norteamericana pagaba en 2003 una prestación media anual de 7.463 euros, cuando la pensión media del conjunto de nuestro sistema era de 7.700 euros.

4. La cuestión de la edad de jubilación

Bien se sabe que uno de los parámetros del sistema es la edad de jubilación. Hablo de la *edad legal*, que desde 1919 está fijada en 65 años, porque la edad a la que realmente se jubilan los trabajadores españoles, como el resto de trabajadores europeos, es inferior. La causa de este adelanto no es, en modo alguno, un misterio. La situación en el mercado de trabajo explica buena parte de las decisiones de abandonar de modo prematuro el mismo y adelantar el logro de la condición de jubilado. Permítanme un breve recordatorio de las normas que regulaban y regulan la jubilación anticipada. Antes del año 2002, sólo quien pudiera acreditar la con-

dición de mutualista con anterioridad al 1 de enero de 1967 podía acogerse al adelanto de la jubilación. Pero ese requisito se modificó por la Ley 35/2002 y el Decreto 1.132 del mismo año. Desaparece la condición y las posibilidades se extienden a todos los trabajadores, antiguos mutualistas o no, que teniendo cumplidos los 61 años, se encuentren en determinadas circunstancias laborales.

La modificación trata, a no dudarlo, de dar solución a un hecho evidente: la baja tasa de ocupación de los trabajadores españoles del grupo de edad de 55 a 64 años que según los datos de la EPA 2003III era de un 38,9%. Una cifra, por cierto, muy similar a la de la media UE-15

Cuadro 2. El mercado de trabajo y la edad de jubilación

Países	TASAS DE EMPLEO en 2001(%)					AÑOS DE JUBILACIÓN*		
Grupos edad	50-54	55-59	60-64	65-69	70-74	Mujeres	Hombres	Total
Bélgica	64,6	38,1	12,1	3,0	1,2	55,9(62)	57,8(65)	57,0
Dinamarca	80,9	73,5	33,7	11,6	4,3	61,1(65)	62,2(65)	61,9
Alemania	74,5	57,7	20,8	5,3	2,6	60,4(65)	60,9(65)	60,7
Grecia	61,3	47,7	29,7	10,6	3,6	57,7(65)	61,2(65)	59,6
España	60,1	47,3	29,5	3,9	1,0	60,2(65)	60,7(65)	60,6
Francia	75,8	49,3	9,9	2,1	0,9	58,0(60)	58,2(60)	58,1
Irlanda	65,0	54,4	37,1	14,9	7,7	62,2(66)	63,2(66)	63,1
Italia	60,5	36,2	18,0	6,2	2,5	59,2(65)	59,6(65)	59,4
Luxemburgo	66,1	39,3	8,9	n.d.	n.d.	55,3(65)	57,5(65)	56,8
Holanda	73,7	56,9	18,5	6,0	4,2	60,3(65)	61,1(65)	60,9
Austria	74,7	43,8	14,0	7,2	4,2	58,6(60)	60,0(65)	59,6
Portugal	74,0	56,7	44,8	28,2	20,2	61,5(65)	62,0(65)	62,0
Finlandia	80,2	62,4	25,2	5,7	1,9	61,4(65)	61,6(65)	61,6
Suecia	84,7	77,9	50,2	13,3	6,1	61,9(65)	62,1(65)	62,1
Reino Unido	77,3	64,7	37,6	10,7	4,4	61,0(65)	63,1(60)	62,1
UE-15	71,3	52,9	23,4	6,7	3,1	59,1	60,5	59,9

* Entre paréntesis edad legal de jubilación
Fuente: EUROSTAT y Labour Force Survey

que es del 38,5%. Las causas que explican esa nueva realidad las conocemos sobradamente. A partir de 1977 la crisis industrial que soportaron los sectores tradicionales se solventó con jubilaciones anticipadas que dieron salida a miles de trabajadores excedentes de plantilla. Ocurrió tal cosa aquí y también en la Lorena, en Sheffield, en el Ruhr y en todos los lugares con notoria presencia de sectores en declive. De la industria el fenómeno se extendió a los servicios y afectó fundamentalmente a las grandes corporaciones del sector. Posteriormente, esos procesos se generalizaron con la aparición de una corriente empresarial que dio respuesta al reto de la competitividad por la vía del *adelgazamiento de plantillas*. El cuadro 2 revela que se trata de un fenómeno generalizado.

Es así como en la práctica totalidad de sectores se han ido produciendo anticipos de la jubilación y prejubilaciones que suelen acabar conduciendo a la jubilación a partir de 61 años. Nada hay de extraño en todo ello cuando los trabajadores a los que en primer término afectan todos esos procesos son los mayores de 55 años. Más recientemente, la aparición de la jubilación parcial anticipada del Decreto 1.131/2002 ha venido a añadir incentivos al adelanto de la *edad real* de jubilación.

Cualquiera que tenga un mínimo interés por estas cuestiones conoce de la insistencia con la que los expertos en estos asuntos recomiendan el retraso de la edad de jubilación, como elemento irrenunciable para la contención del gasto del sistema. Cabe preguntarse a este propósito si hay coherencia en pronunciamientos que apuntan en una dirección cuando las decisiones que se toman caminan en la dirección contraria.

Es oportuno preguntarse también por qué tantas instituciones y entidades son partidarias de llevar más allá de los 65 la *edad legal* de jubilación cuando a la vez recomiendan o practican la anticipación con sus trabajado-

res. El problema de la edad de jubilación, sin duda, reside en el mercado de trabajo. Es ahí, aumentando la empleabilidad de los trabajadores mayores de 55 años (incrementando la tasa de ocupación) donde se combatirá con las mejores armas el avance de la edad real de jubilación hasta acercarla a la legal. Y, por supuesto, volviendo sobre sus pasos para no incentivar comportamientos fraudulentos.

5. El comportamiento financiero del sistema

Cuando se analiza la evolución de los ingresos del sistema lo que primero llama la atención del analista es la estabilidad mostrada por los mismos en términos de PIB a lo largo del tiempo. Esa cifra se ha movido en torno al 10% y da una idea equívoca de la voluntad de un responsable que en cada momento se hubiera dedicado a decidir combinaciones de las variables que determinan esa cifra final (PIB, empleo y afiliación, base de cotización, tipo de cotización). Tenemos, por tanto, una primera cuestión a tener muy en cuenta: la estabilidad de los ingresos, pese al fuerte avance de la afiliación. Los tipos no han variado a lo largo de estos últimos años y las bases de cotización, sobre todo las bases máximas no han seguido el comportamiento de ni del salario medio, ni del IPC. La relación base media/salario medio ha sufrido también un declive en los últimos ejercicios, lo que en años de fuerte crecimiento del PIB, como fueron los precedentes atribuye sin duda la estabilidad del ingreso al incremento de la afiliación que no ha cesado de batir records período tras período.

Del lado de los gastos es necesario reparar en un elemento crucial. En estos años se jubilan las generaciones de la guerra civil, lo que da lugar a una reducción relativa de las altas de jubilación que a partir de 1996 muestran tasas negativas de crecimiento interanual. Una tendencia que tiene un punto de inflexión en 2003, en el que ya se registra un crecimiento positivo.

El balance del sistema como consecuencia de la evolución de ingresos y gastos ha sido positivo. Ello ha permitido en los últimos ejercicios la dotación del Fondo de Reserva en las cuantías que presenta el cuadro 3.

Cuadro 3. Dotaciones al Fondo de Reserva

Años	Millones euros
2000	601,00
2001	1.803,00
2002	3.575,00
2003	5.493,84
2004	6.700,00
2005	5.351,24*

* Cifra estimada

Fuente: Presupuesto

El fondo acumula ya 18.172,84 millones de euros y ha obtenido rendimientos de sus inversiones en activos públicos por valor de 7,43,16 millones de euros. Esa cifra, además, podría ser mayor de no haber retrocedido a partir de 1997 en la clarificación de las fuentes en la financiación de los complementos a mínimos (de 1.394,59 millones de euros en 1996 se pasó en 1997 a 96,16 millones). En 2005 (presupuesto) se vuelve de nuevo a 1.206,35 millones de euros.

No obstante conviene recordar que en el balance de la Seguridad Social figura en el pasivo unos préstamos del Estado a la Seguridad Social por valor de más de 18.000 millones de euros que proceden de la liquidación de pagos del extinguido INSALUD.

En suma, la situación financiera del sistema es *coyunturalmente* tranquilizadora. En el futuro, el Fondo de Reserva contribuirá a financiar los resultados negativos que se puedan producir a consecuencia de facto-

res demográficos o de condiciones económicas. Por otro lado, el Fondo permite afrontar las reformas necesarias (a las que más adelante me referiré) con cierta tranquilidad.

6. Los problemas futuros del sistema

No se pueden menospreciar los problemas que el sistema va a afrontar en el futuro. Pero del mismo modo, no se deben dramatizar, sobre todo cuando el guión del drama parece escrito por entidades que apetece la ocupación del espacio de protección que hasta estos momentos ha ocupado la Seguridad Social en nuestro país.

Quienes hace años que se interesan por estas cuestiones recordarán que hubo un Libro Verde de la Seguridad Social allá por el final de los 70 en el que se consensuaron los tres niveles de nuestro sistema de protección; posteriormente, un Libro Amarillo abordó la situación en aquellos momentos y dejó escritas algunas predicciones que, afortunadamente, no se han cumplido. Eran previsiones un tanto alarmistas que hablaban del futuro, aquel futuro de entonces, claro está, es el momento presente. Pasó el tiempo y el sistema soportó financieramente los duros embates que propiciaba el retroceso del empleo con algunas reformas en 1985 y 1997. Pese a todo, como diría un navegante satisfecho de haber sorteado tanto escollo: *aquí estamos*.

Aquí estamos, en una situación de holgura financiera, que como en el año 1980 vuelve a dibujar un panorama en tonos grises. No obstante, si el pasado sirviera para predecir el futuro no se debería prestar excesiva atención a quienes hablan del futuro cercano y lejano en términos de catástrofe.

Es evidente que hay problemas en la lejanía. Hasta un necio los vislumbra con cierta nitidez. Son proble-

mas que atacan alguno de los pilares del edificio y se localizan en los factores demográficos que hasta el momento han contribuido al correcto funcionamiento del sistema de reparto. Eso, se dice, no ocurrirá en el futuro.

Algunos sostuvieron (no hace mucho, por cierto) que a día de hoy seríamos poco más de 39 millones de españoles, cuando el último padrón cifra los residentes en España en 43,2 millones de personas. Los mismos que auguraban que en estos momentos el empleo no superaría los 10 millones cuando la última revisión de la EPA habla de 18,3 millones de ocupados. Hagamos un poco de historia con unos pocos números. Hace años preocupaba que la cifra de ocupados superara a la de afiliados. Esa realidad estadística cambió a partir de 1997 cuando la afiliación se equiparó al empleo. Ahora, tras la revisión de la EPA, que aflora casi un millón de empleos al ajustar la Encuesta a las nuevas cifras de población, vuelve la afiliación a estar casi un millón por debajo de la ocupación.

Esta pequeña historia proporciona un consejo que sólo un insensato puede desatender: los datos del rabioso presente son los que cuentan. El resto y todos los escenarios a largo plazo a los que dan lugar deben ser asumidos con escepticismo. En verdad que a la vista de todas estas idas y venidas más de un observador atento se habrá sentido inclinado a abrazar el agnosticismo estadístico. Esta sucesión de frustraciones debería llevar a los analistas a una franciscana humildad en el significado y relevancia de sus proyecciones. Y a las autoridades responsables de diseñar políticas de reforma del sistema a un cierto distanciamiento de las mismas.

Mi punto de vista no puede, pese a todo, ignorar que hay problemas en el horizonte y que conviene afrontarlos al menos para evitar que otros le asocien a uno con los avestruces que es el ave más citado cuando se dis-

cute de estas cuestiones. No, yo creo en las reformas paramétricas del sistema, y porque creo que esas reformas son infinitamente más eficaces si están consensuadas, creo en las reformas que provengan de las recomendaciones del Pacto de Toledo.

De quienes se han destacado en la acentuación de los problemas futuros se ha escuchado alguna afirmación parecida a la siguiente: *no sabemos lo que en el futuro puede pasar, pero sí sabemos lo que no va a ocurrir*. Voy a centrarme, por hacer caso de esa afirmación, en lo que sabemos (o podemos barruntar) que no va a ocurrir.

En efecto, algunas cosas de las que hay pocas dudas de su existencia hoy, y con seguridad en el futuro, pesarán dentro de unos años sobre el balance financiero del sistema. Tres cuestiones se pueden proyectar hacia el futuro con la certeza de que si persisten en tiempos venideros jugarán un papel negativo en el balance financiero del mismo: la esperanza de vida, la divergencia en la evolución de la base fiscal del sistema y los ingresos y la deuda heredada. No se trata, obviamente, de cuestiones a las que se pueda otorgar en exclusiva la responsabilidad de los problemas, aunque los tres son de casi segura pervivencia o certeza de que se perpetuarán hacia el futuro a menos que se les afronte de algún modo.

7. La esperanza de vida

No es necesario extenderse demasiado para hacer entender que el avance de la esperanza de vida es uno de los elementos que presionará al alza el gasto. Más años de vida después de los 65 años supone, naturalmente más años de percepción de la pensión. No se trata de un inconveniente, sino de una cuestión gozosa a la que han conducido una etapa histórica de prosperidad económica y de atención social universalizada a las necesidades básicas de los ciudadanos. Una socie-

dad democrática es seguro que dará una respuesta conveniente a esa tendencia demográfica.

Entre tanto, el hecho incuestionable es la necesidad que tiene el sistema de ir adaptándose a esas circunstancias que vienen del pasado y que se reproducirán en el futuro. Veamos un instante la diferencia que existe entre la esperanza de vida y otras proyecciones demográficas. *Sabemos*, por ejemplo, con certeza absoluta, que en el futuro se incrementará notablemente el número de altas de jubilación cuando lleguen a la edad de jubilación las cohortes de los denominados *baby boomers*. Pero lo que *no sabemos* es el nivel de ocupación que pueda respaldar financieramente las pensiones de esos años. ¿Cuál será entonces la relación cotizantes/pensionistas? He ahí la incógnita.

La información que proporciona el cuadro 4, por el contrario no deja lugar a dudas. La esperanza de vida avanza en nuestro país y que no es razonable que vaya a conocer retrocesos en el futuro.

Llegados a este punto es ilustrativo recordar que, en 1889, cuando el canciller Bismarck ideó el sistema público de pensiones de reparto, la esperanza media de vida en la Alemania de entonces era de 50 años y que la edad establecida en los inicios del sistema para tener derecho a pensión se estableció en 70 años. Esa diferencia entre una y otra edad perfila con ojos del presente un sistema que no hubiera debido derivar a situaciones financieramente insoportables. La edad de 70 años, por si sirve de ilustración adicional, fue también adoptada en el Reino Unido por Lloyd George en 1908, aunque posteriormente, en 1925, la frontera para el retiro se estableció en los 65 años.

En nuestro caso, la creación del primer seguro social obligatorio se produjo en el año 1919, después de años de espera, y cuando la esperanza media de vida al nacimiento de los españoles era de 41 años. El texto de la norma que alumbró el sistema fijó la edad de retiro en los 65 años y estableció que la pensión anual sería de 365 pesetas. Es curioso constatar hoy que el sistema

Cuadro 4. Esperanza de vida por sexos a distintas edades entre 1980 y 1998

Edades	1980	1980	1985	1985	1990	1990	1998	1998
	H	M	H	M	H	M	H	M
65	14,77	17,93	15,10	18,43	15,53	19,17	16,11	20,09
70	11,54	14,02	11,82	14,42	12,21	15,07	12,66	15,85
75	8,81	10,53	8,98	10,79	9,29	11,35	9,59	11,94
80	6,59	7,63	6,66	7,73	6,89	8,18	7,02	8,52
85	4,89	5,46	4,87	5,39	4,97	5,71	4,91	5,72
90	3,70	3,95	3,59	3,75	3,47	3,85	3,36	3,65
95	2,29	2,30	2,20	2,24	2,00	2,14	1,99	1,99

Fuente: Tablas de mortalidad del INE

público ha sufrido enormes modificaciones que han conducido a ingresos y gastos del mismo a multiplicarse por decenas de miles, en tanto que la edad de jubilación 125 años después sigue fijada en 65 años.

Líneas atrás, en fin, ya quedó de manifiesto que en las condiciones del presente esta cuestión sólo se afronta con políticas muy intensas en el mercado de trabajo que persigan de modo explícito la empleabilidad de los mayores de 55 años. Una vez más hay que recordar que con tasas de empleo en el grupo de edad de 55 a 64 años del 38% son baldíos los esfuerzos intelectuales y políticos por discutir este problema. Sabiamente el Pacto de Toledo no se ha ocupado de esta cuestión. Se limita a recomendar esfuerzos para que la edad real se aproxime a la edad legal vigente y a flexibilizar la edad de jubilación. Una posibilidad aprovechada por muy pocos trabajadores.

8. La divergencia entre la base fiscal y los ingresos

Uno de los elementos que socava los fundamentos financieros del sistema tiene relación con la divergencia entre la base fiscal del mismo y los ingresos por cotizaciones. Es seguro que la combinación de tipos y bases que en estos momentos está vigente es la que conviene a la economía española y a las empresas. Las condiciones macroeconómicas son razonablemente aceptables: crece la producción, aumenta el empleo y progresan a elevadas tasas los beneficios de las empresas. Sabemos, por consiguiente, que la financiación del sistema de pensiones no es una rémora para la economía nacional y, mucho menos, para las empresas.

Sin embargo, el sistema ha venido comportándose de un modo singular. Se da por sentado que una modificación de la financiación, por leve que ésta pudiera ser, afectaría seriamente a las posibilidades de crecimiento de nuestra economía. De ese modo se ha ido consoli-

dando en el pasado la costumbre de revisar anualmente las bases de cotización con la inflación prevista; pero como a diferencia de las pensiones, si la inflación real supera a la prevista no hay revisión posible, las bases del sistema se han ido separando de los salarios.

Por otro lado, la base máxima del sistema, que en 2005 es de 30.899 euros anuales, contrasta con los 48.500 euros que es posible deducir de la base imponible por un trabajador que sea partícipe y aporte por el máximo en un plan de empleo y en otro individual. Sin duda que el problema no se encuentra tanto en la comedia de la medida del sistema público, como en la desmesura de la generosidad del sistema privado con las rentas más elevadas.

Además, 30.899 euros no es más que 1,45 veces el salario medio de 2004 que fue de 21.294 euros (1.521 euros mensuales). Y como es seguro que el abanico salarial no se limita a un coeficiente de 1,45, sino que lo supera con creces, es sensato concluir que de modo creciente las rentas elevadas se escapan en un porcentaje creciente de su retribución del impuesto sobre la nómina. Ello configura un sistema que se desliza hacia la regresividad en la medida que el tipo efectivo de las rentas elevadas no es del 28,3%, sino una tasa muy inferior, al quedar inmune a la cotización un porcentaje nada desdeñable de sus salarios o retribuciones.

Es esta una cuestión sobre la que tiene interés reflexionar. Como muchos sistemas públicos, el nuestro tiene una base máxima de cotización por encima de la cual los salarios se escapan al gravamen. Esa base máxima se homogeneizó para los siete primeros grupos de cotización tratando de someter a cotización los salarios de grupos en los que al elevar el máximo podía esperarse que quedara sometido a cotización el 100% del salario (en EEUU, en 2003, la base máxima de una cotización de tipo 12,4% era de 87.000 dólares). Pero esa lógica

no afecta al grupo 1º en el que se concentrarán los salarios que en mayor medida se escapan al impuesto.

Ahora bien, la correspondencia de la base máxima es la pensión máxima. ¿Tiene sentido un sistema de pensiones que aspira a ser actuarial y establece un máximo en la pensión a percibir? No lo tiene, desde luego, en un sistema actuarial puro. La cuestión, sin embargo, estriba en que el nuestro no lo es. Tiende a serlo y de ahí los cambios que tratan de estrechar la relación entre cotizaciones y pensiones, pero en realidad no lo es. Es, como se decía, *híbrido*. Y esa condición es la que determina que por tiempo se mantenga la pensión máxima del sistema.

De cualquier manera si las bases se siguen separando de los salarios medios lo sufrirá la financiación del sistema que de ese modo compromete la situación financiera del futuro.

9. La deuda heredada

Todos los sistemas públicos de reparto tienen una fecha de nacimiento. En dicho momento se suele decidir que los activos empiezan a cotizar y los ya pasivos perciben una pensión a pesar de que nunca hubiesen cotizado. Los que se jubilan en los años que siguen al nacimiento cobran a su vez la pensión correspondiente aunque sus años de cotización sean muy reducidos por razones obvias. Así sucesivamente echa a andar el sistema y de modo silencioso va acumulando una deuda que se va transmitiendo de generación en generación.

La deuda se genera, como explicó Musgrave, hace unos años porque hemos decidido adoptar un sistema en el que cada generación no se financia a sí misma, sino que con otras generaciones de activos precedentes y siguientes financian con sus recursos a todas aquellas que les precedieron en el mercado de trabajo

y que han llegado a la jubilación. Es, claro está, la esencia del *hoy por ti mañana por mí* que sustenta el sistema de reparto.

En lo que se refiere a la Seguridad Social española, pocas cosas ilustran mejor el origen de la deuda heredada que el tratamiento dado a los jubilados a partir del 1 de enero de 1967, que consistió, obviamente, en el reconocimiento a los jubilados de las cotizaciones efectivamente realizadas a los regímenes del SOVI y del Mutualismo Laboral, a los que se puede sumar, siempre que se hubiere cotizado al menos un día a esos regímenes un número de años y fracciones de años que correspondan a cada trabajador, según la edad que tenga cumplida a 1 de enero de 1967. Ese reconocimiento de años cotizados se hacía conforme a una escala que benefició a lo largo de todos estos años (38 años) a todos los que pudieron certificar cotizaciones a regímenes anteriores a la existencia de la Seguridad Social. Por lo demás la escala otorgaba ese beneficio que iba desde los 30 años y 318 días a quien en esa fecha tuviera 65 años, hasta 0 años y 250 días a quien tuviera 21 años. ¿Cuándo tendrán 65 años (abstraídas las jubilaciones anticipadas) los que en 1967 tenían 21 años? Exactamente en 2011. Será entonces en esa fecha cuando por razones biológicas se extinguirá esa prerrogativa que en el nacimiento del sistema se concedió a los trabajadores afiliados a anteriores regímenes cualesquiera que hubieran sido sus cotizaciones.

De otro lado, algunos regímenes han sido deficitarios desde el inicio de su actividad. El Régimen Especial Agrario, por citar el más deficitario, precisó desde su nacimiento la solidaridad financiera de otros regímenes que cotizaban al sistema con tipos y bases muy superiores a las del sector agrario. Sin duda que todas esas medidas, así como la anterior relativa al reconocimiento de años cotizados obedecían a un elemental criterio de política social.

Todos esos elementos y otros cuantos que aquí no se detallan conducen a lo que se viene denominando *deuda heredada* del sistema. Su significado económico es similar al de la deuda pública del Estado. Desde que existe como tal, el Estado ha vivido etapas en las que los gastos superaron a los ingresos dando lugar a déficits que fueron acumulando un volumen de deuda pública que se fue transmitiendo de generación en generación. Hasta nosotros ha llegado lo que en estos momentos se eleva al 60% del PIB. Las generaciones del presente financian con sus impuestos el servicio de la deuda que equivale a más impuestos, a menores gastos, o a una combinación de ambos. Del mismo modo, la deuda heredada en la Seguridad Social proviene del pasado y se fue generando del modo que con algún detalle se relataba anteriormente. Siempre que un beneficiario recibe en prestaciones una cantidad que excede el grueso de cotizaciones aportadas más un tipo de interés razonable se está generando una deuda al sistema. Es evidente que las primeras generaciones que se beneficiaron de la Seguridad Social recibieron una cuantía de prestaciones que excedía con creces el montante de cotizaciones. Generaciones posteriores se seguirán beneficiando hasta 2011.

¿Pero dónde y cómo se genera la deuda? Es sencillo comprender que si desde el inicio del mismo el sistema hubiera pagado prestaciones de acuerdo con las cotizaciones efectuadas, miles de jubilados de aquellos años iniciales se hubieran visto privados de protección, o hubieran percibido una mucho más exigua que la que en realidad recibieron. Esa diferencia hubiera engrosado un Fondo de Reserva que en estos momentos alcanzaría una cuantía muy superior a la que se ha ido acumulando desde 1999. Como eso no ocurrió, como en aquellos años no se establecieron pensiones mínimas en las que el complemento a mínimos se financiase con impuestos generales, el sistema de la Seguridad Social fue acumulando una deuda que

imperceptiblemente ha ido transmitiéndose de generación en generación.

El modo de hacer frente a esa deuda tiene, como es habitual, dos situaciones polares. Una sería que un gobierno decidiera en un determinado año del futuro que los jubilados en ese año vieran reducida su pensión porque no percibirían más, en términos globales que las cotizaciones del ejercicio; y otra que las generaciones cotizantes del presente viesen incrementado su tipo de cotización hasta el punto de financiar toda la deuda pendiente. Nada de eso es sensato, por supuesto. De manera que lo aconsejable no es otra cosa que una combinación de ajuste de las prestaciones y de incremento de las cotizaciones. Lo primero no es otra cosa que lo que se defiende en el Pacto de Toledo: una más estrecha relación entre lo cotizado y lo percibido. Lo segundo remite, a su vez al Pacto en lo relativo a la integración de regímenes especiales.

Si, por lo demás, ese proceso excluye a los actuales pensionistas, como es de justicia, y se plantea en un horizonte suficientemente largo para que haga recaer la carga de la deuda entre muchas cohortes, se alcanzaría lo que se puede denominar como una solución justa del problema. Sin embargo, puede que la opción política no sea la de la completa financiación de la deuda sino que al modo de la deuda pública bastase con que se mantuviera el porcentaje de deuda respecto a la base fiscal del sistema que en nuestro caso sería la remuneración de los asalariados. Una opción que exigiría modificaciones menos intensas en los parámetros del sistema.

En suma, la deuda heredada es la ausencia de acumulación de excedentes que se hubieran producido en los comienzos del sistema de no haber atendido objetivos de política social que beneficiaron a las generaciones que no pudieron cotizar al mismo por razones de edad.

Es, por otro lado, una cuestión que afecta prácticamente a todos los sistemas de reparto públicos.

10. Inseguridad económica y Seguridad Social

En año tan lejano como 1948 Valentín Andrés Álvarez publicó un artículo en la *Revista Española de Seguridad Social* en el que tuvo la ocurrencia de contraponer en el título del mismo la inseguridad económica a la seguridad social. En aquellas páginas, y refiriéndose a los momentos que se vivían en la economía española, Valentín analizaba los vertiginosos avances que se producían en la productividad de las empresas y en las amenazas que ese fenómeno suponía para los trabajadores, que quedaban expuestos a los cambios que se producían en el sistema económico. Frente a esa inseguridad que inevitablemente genera el progreso econó-

mico, Valentín contraponía la seguridad que proporciona un sistema de protección que atienda las consecuencias indeseables del mismo.

En estos días, los defensores del sistema público de reparto hablamos del mismo como el mejor instrumento conocido para afrontar los riesgos que a todo ser humano amenazan desde *la cuna a la tumba* (enfermedad, orfandad, incapacidad, vejez y viudedad).

La creciente e inagotable aparición de riesgos en el sistema económico que conlleva la globalización de la economía, aconseja el mantenimiento y la pervivencia de un instrumento que comparte riesgos entre toda la población, proporciona prestaciones definidas y no introduce en el sistema el riesgo adicional que suponen los mercados financieros.

> El Estado de Bienestar en España

Ponencia

> D. Vicenç Navarro López

Licenciado en Medicina y Cirugía por la Universidad de Barcelona (1961)

Doctor en Políticas Públicas y Sociales por la Johns Hopkins University (Baltimore) (1968)

Catedrático de Ciencias Políticas y Sociales en la Universidad Pompeu Fabra (Barcelona) desde 1997

Trabaja en temas de economía política, políticas comparadas, política social y política sanitaria

Ha escrito 25 libros y alrededor de 250 artículos en revistas científicas

Ha sido asesor de diversos gobiernos en temas de políticas públicas y sociales





1. Introducción: ¿Qué es el Estado de Bienestar?

El Estado de Bienestar incluye aquellas intervenciones del Estado (sea a nivel central, autonómico o local) que están encaminadas a mejorar el bienestar y calidad de vida de los ciudadanos y residentes. Si bien es cierto que prácticamente todas las intervenciones del Estado pueden afectar el bienestar y calidad de la población, cuatro tienen especial importancia:

a) *transferencias públicas*, que como su nombre indica transfieren fondos públicos de un grupo poblacional a otro. De estas transferencias, las más importantes son las pensiones de vejez, que son fondos transferidos a los pensionistas procedentes de las personas que trabajan y cotizan a la Seguridad Social. Estas transferencias tienen un enorme impacto en definir la calidad de vida de los beneficiarios. Sin las pensiones de vejez, por ejemplo, el 68% de los ancianos en España serían pobres, convirtiendo a la Seguridad Social en el programa *antipobreza* más importante existente en nuestro país; tal como señala Adolfo Jiménez en el capítulo 4 del Anuario Social de España 2004.

b) *los servicios públicos*, que incluyen sanidad, educación, servicios sociales, servicios de ayuda a las familias (como escuelas de infancia, servicios domiciliarios, residencias de ancianos y vivienda social), servicios de prevención de la exclusión social y servicios de formación laboral, entre otros. Estos servicios juegan un papel clave en configurar el bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos y residentes y, por lo general, están poco desarrollados en España, como lo demuestra que el porcentaje de la población adulta que trabaja en tales servicios es sólo un 6%, mucho menor que el promedio de la UE-15, 11%, y mucho, mucho menor que Suecia, un 17% (OCDE, 2003). Estas cifras muestran lo erróneo que es la percepción generalizada en círculos conservadores y liberales en nuestro país de

que el Estado está sobredimensionado. En realidad, y como muestra Javier Ramos en el capítulo 5 del Anuario Social de España 2004, España es el país de la UE que tiene un porcentaje menor de su fuerza laboral trabajando en el sector público: sólo un 17,62% de la fuerza laboral (esta cifra incluye el sector concertado trabajando en el sector público), siendo este porcentaje el más bajo de la UE-15 (cuyo promedio es un 26,1% del empleo).

c) *las normas de protección de los trabajadores, consumidores y residentes*, en las que el Estado no financia ni provee servicios, sino garantiza la seguridad y salud de los trabajadores, consumidores y residentes a través de las normativas laborales, ambientales y de protección del consumidor. Estas intervenciones también juegan un papel clave en asegurar la calidad de vida de la ciudadanía y están relativamente bien desarrolladas en su faceta normativa en nuestro país, aunque el desarrollo de tal normativa, así como su implementación, están claramente retrasadas. En el caso de la protección del ambiente (salud ambiental) y del consumidor, este retraso se debe en parte a la pobreza de recursos legales y monetarios de las autoridades locales a las cuales se les ha asignado gran responsabilidad en estas áreas, sin haberles delegado suficiente autoridad sancionadora o los recursos necesarios para desarrollarlas, tal como documentan Núria Bosch y Marta Espasa en su capítulo del Anuario Social de España 2004.

d) *las políticas encaminadas a producir buen empleo*, bien garantizando las condiciones necesarias para producirlo por parte del sector privado, bien mediante la producción de empleo público. En este aspecto, la producción de trabajo es una de las intervenciones más importante del estado de bienestar, puesto que éste, el trabajo, condiciona para la mayoría de los ciudadanos los medios para asegurarse su nivel de vida. Es más, el

trabajo es, además del generador de renta, la variable que configura con mayor intensidad la existencia del individuo, su manera de ser y existir, y la mayoría de sus relaciones sociales. En realidad, el trabajo es (tal como se ha documentado extensamente en la literatura científica) la variable más importante para explicar la longevidad y esperanza de vida de las personas, pues condiciona en gran manera sus oportunidades, estilo de vida, expectativas y tipo de consumo, y relaciones personales. El trabajo es también un bien colectivo, hasta tal punto que el nivel de riqueza de un país depende en gran manera del número de trabajadores que una sociedad tenga, siendo la pobreza relativa de España (en términos comparativos con los países de la UE), consecuencia de que nuestro país tiene menos personas trabajando, tal como documenta Luis Toharia en el capítulo 6 del Anuario Social de España (edición 2004). Otra causa del bajo nivel de renta promedio de España es el elevado número de salarios bajos, con baja remuneración, tal como también muestra Javier Ramos en el capítulo 5 del mismo anuario.

Otras intervenciones que también afectan el bienestar de los españoles son las intervenciones relacionadas con la vivienda, tema tratado por Carme Trilla y Joffre López en el capítulo 14 del Anuario Social de España 2004. El acceso a la vivienda es, sin duda, uno de los problemas más graves hoy en España y que afecta en gran manera a la juventud, así como a los inmigrantes, cuya integración en la sociedad es un proceso de difícil resolución en un país como el nuestro, donde la inseguridad social y la inseguridad laboral son características de nuestro estado de bienestar y de nuestro mercado laboral, inseguridades que están creando grandes tensiones que son caldo de cultivo de ideologías racistas y xenófobas. Hay que darse cuenta que no es racista el más ignorante, sino el que se siente más inseguro

y amenazado. De ahí el gran reto que la inmigración representa para nuestro país, tema tratado por Antonio Izquierdo en su capítulo del Anuario Social de España, edición 2004.

Éstas pues son las dimensiones más importantes de nuestro Estado de Bienestar y que la ciudadanía nos dice, a través de las encuestas, que más le preocupa. Encuesta tras encuesta señala que lo que a la gente le preocupa más es el trabajo del joven (que tiene grandes dificultades en encontrarlo), la calidad de las escuelas, los problemas de accesibilidad a los servicios de sanidad pública, así como la falta de confort en ellos, la gran escasez de escuelas de infancia, la práctica inexistencia de servicios domiciliarios, las bajas pensiones, la vivienda y muchos otros temas que no siempre tienen la atención de los establishments políticos y mediáticos del país, preocupados más en temas identitarios (de todo tipo) que no en los temas cotidianos de la vida de la población.

2. Características del Estado de Bienestar: subdesarrollo y polarización social

Una de las características más importantes del Estado de Bienestar es su escaso desarrollo. Así, según las últimas cifras del Eurostat (la agencia estadística de la UE) España se gasta sólo un 20% del PIB en protección social (todo el gasto público social en transferencias y en servicios públicos del estado de bienestar, excepto educación)¹, casi ocho puntos por debajo del promedio de la UE-15, 27,5% (ver capítulo 2 del Anuario Social de España 2004, Navarro, V. y Quiroga, A. *La protección social en España*). España es el país de la UE-15 que se gasta un porcentaje menor de su PIB en protección social (después de Irlanda, 14,6% del PIB). Suecia se gasta un 31,3% del PIB.

¹ Aquí en ocasiones se utilizará también el término "gasto público social" para definir el gasto en protección social.

Si en lugar de gasto en protección social como porcentaje del PIB, tomamos gasto en protección social per cápita en euros estandarizados (unidades de poder de compra, upc) vemos que España se gasta 3.866 upc per cápita, mucho menos que el promedio de la UE-15, 6.404 y mucho, mucho menos que Suecia 7.064 upc. En realidad, sólo Portugal se gasta menos que España.

De estas cifras, sacadas también del capítulo sobre protección social del Anuario Social de España, se derivan varias conclusiones. Una es que España está a la cola de la Unión Europea en gasto en protección social, y la otra es que España se gasta mucho menos que lo que le corresponde por su nivel de riqueza. El PIB per cápita español es ya el 86,5% del PIB per cápita del promedio de la UE-15. En cambio, el gasto en protección social español per cápita es sólo el 60% del gasto en protección social promedio de la UE-15. Dicho en otras palabras, un español tiene muchos menos recursos (un tercio) en transferencias y servicios del estado de bienestar (pensiones, sanidad, servicios sociales, etc) que los que tienen otros europeos de igual nivel de renta.

La segunda característica es consecuencia de la primera. España tiene un estado de bienestar polarizado, resultado de una polarización social, en la que los grupos con más recursos, el 30-35% de la población de renta superior (un sector que tiene una enorme influencia política y mediática en el país) utiliza los servicios privados, tales como las escuelas privadas (concertadas o no) o los servicios sanitarios privados (o recibe trato preferencial en los sectores públicos), mientras que las clases populares utilizan los servicios públicos, de cuyas deficiencias los establishments políticos y mediáticos no son plenamente conscientes. Esta situación caracteriza el estado de bienestar español.

2.1 Las causas del subdesarrollo: nuestra historia

Varias son las causas de este subdesarrollo, aunque las más importantes son las basadas en nuestra propia historia, y muy en particular, la dictadura franquista, que se caracterizó (además de ser una de las dictaduras más represivas que han existido en Europa en la primera mitad del siglo XX) por su enorme insensibilidad social. Cuando el dictador murió, el gasto público social representaba sólo el 14% del PIB español, el más bajo de Europa, junto con Grecia y Portugal; países que también padecieron dictaduras o regímenes profundamente conservadores.

La democracia permitió la expresión de los deseos populares, entre ellos el desarrollo del estado de bienestar. Así, a partir de la democracia, y especialmente durante los años ochenta, el gasto público social aumentó de manera considerable hasta alcanzar el 24% del PIB en el año 1993, año en que el déficit de gasto público social con la UE-15 alcanzó una dimensión menor (4,7 puntos del PIB, pues el gasto público social promedio de la UE-15 fue el 28,7% del PIB). Lo mismo ocurrió en el diferencial del gasto público social per cápita entre España y la UE: tal diferencial entre España y la UE fue 1.648 upc, el más bajo que nunca se había alcanzado (España 3.024 upc, UE-15 4.672 upc).

A partir de 1993, sin embargo, este diferencial de gasto público social entre España y la UE-15 aumentó considerablemente. El porcentaje del PIB en gasto público social pasó en España de ser un 24% en el año 1993 a un 20% en el año 2001, un descenso de cuatro puntos del PIB, mientras que en el mismo periodo el promedio de los países de la UE-15 descendió sólo un punto del PIB, pasando de ser un 28,7% a un 27,5% del PIB. Estas cifras reflejan una situación en la que el gasto público social por habitante en España creció durante el

período 1993 al año 2001 mucho más lentamente que tal gasto en la UE-15. El gasto público social pasó en España de 3.024 en 1993 a 3.866 upc en el 2001, mientras que en la UE-15 pasó de ser de 4.672 a 6.404 upc durante el mismo periodo. Como consecuencia de este crecimiento diferencial entre España y la UE-15, el déficit social de España con la UE-15 pasó de ser 1.648 upc a 2.538 upc. Este ralentizamiento en el crecimiento del gasto público social se debió a las políticas presupuestarias seguidas por los gobiernos durante el periodo 1993-2004, que decidieron poner como prioridad gubernamental la eliminación del déficit presupuestario para alcanzar la convergencia monetaria con la UE. Como consecuencia de ello, tales gobiernos asignaron los incrementos de los ingresos al estado (consecuencia de un mayor crecimiento económico y de una mayor carga fiscal) a reducir el déficit del presupuesto del Estado, en lugar de continuar reduciendo el déficit de gasto público social con Europa. Así, cuando tal déficit del presupuesto del estado se eliminó en el año 2001, el déficit social de España con la UE era, de nuevo, el más alto de Europa, alcanzando casi ocho puntos del PIB, la misma distancia con Europa que existía cuando murió el dictador. La convergencia monetaria se ha conseguido a costa de aumentar el déficit social. Como resultado de ello, España está ahora de nuevo a la cola de Europa, con problemas graves en los servicios del estado de bienestar, habiendo ocurrido ya varias "explosiones" de estas deficiencias de gasto público, tanto en educación como en sanidad.

2.2 La polarización social: sanidad

Siguiendo las características enunciadas anteriormente, la sanidad pública tiene un gasto muy bajo (el más bajo de la UE-15 después de Grecia y Portugal). El cuadro 1 (derivado del cuadro 1 del capítulo sobre protección social del Anuario Social de España) muestra el

gasto público sanitario per cápita de España, del promedio de la UE-15 y de Suecia, en los años 1993 y 2001.

Cuadro 1. Gasto público sanitario por habitante en U.P.C.

	1993	2001	Crecimiento
España	832	1.131	299
UE-15	1.224	1.730	506
Suecia	1.377	2.018	641

Fuente: EUROSTAT, 2002

Podemos ver que el déficit de gasto público sanitario entre España y el promedio de la UE-15 ha pasado de ser 392 upc en 1993 a 599 upc en el año 2001, y ello como resultado de que, tal como muestra el cuadro, el crecimiento del gasto público sanitario durante el periodo 1993-2001 ha sido mucho mayor en el promedio de la UE-15 (506 upc) que en España (299 upc). Es interesante señalar que en el programa del gobierno español del año 2004 consta como un compromiso electoral que el gasto público social per cápita español converja con los países en Europa que tienen el mismo nivel de riqueza que España. Este compromiso significaría que nuestro país debería gastarse en sanidad pública 21.723 millones de euros más.

Si en lugar de considerar el gasto público sanitario per cápita consideramos el gasto público sanitario como porcentaje del PIB, vemos que el español es (5,9% del PIB) uno de los más bajos de la UE-15 (el promedio de la UE-15 es 7,4%). Esta situación deficitaria del gasto sanitario público es incluso más acentuada debido a que el gasto en farmacia en España representa el 23% del gasto público sanitario (uno de los más altos de la UE-15), con lo que el gasto público sanitario no farma-

Cuadro 2. Diferencial de gasto sanitario público per cápita entre España y la Unión Europea el año 2002

Datos de gasto sanitario público del año 2002	
Gasto sanitario público per cápita en España (A)	1.176 en \$ PPC
Promedio gasto sanitario público per cápita en la UE-15 (B)	1.755 en \$ PPC
Diferencial de gasto sanitario per cápita España UE-15 (B-A)	579 en \$ PPC
Población protegida de España el año 2002	39.770.057
Diferencial de gasto sanitario en millones de euros 2002	21.723
Datos de renta per cápita (PIB cápita en ppc) el año 2002	
Renta per cápita España respecto renta per cápita UE-15	86,5%
Renta per cápita España respecto renta per cápita UE-25	94,6%

Según el EUROSTAT, la convergencia real de España con la Unión Europea ha avanzado notablemente con la ampliación de los nuevos 10 países comunitarios desde el pasado día 1 de mayo de 2004, de manera que el PIB per cápita español el 2002 (en PPC del euro corriente) ha pasado de representar el 86,5% de la UE de los 15 al 94,6% respecto a la UE de los 25

Notas: utilizamos datos del año 2002 debido a que es el último ejercicio del que se disponen datos de gasto sanitario público referentes a la UE. Para la conversión de datos hemos empleado el tipo de cambio dólar-euro del año 2002, (1,06) que proporciona la OCDE

Fuentes: Programa Eco-Santé. OCDE. EUROSTAT. Ministerio de Sanidad y Consumo

céutico es 4,6% del PIB, con mucho el más bajo de la UE-15. Tomando este indicador (gasto público sanitario como porcentaje del PIB), podemos ver como éste ha ido disminuyendo también desde el año 1993, el inicio del proceso de convergencia monetaria. Una consecuencia de este bajo gasto público sanitario es (como he indicado en la sección anterior) la polarización de la sanidad española, en la que el 30-35% de la población de renta superior del país utiliza los servicios privados sanitarios (o reciben trato preferencial en los servicios públicos) mientras que el 60-65% de la población utiliza los servicios sanitarios públicos, con lo cual, el primer grupo no experimenta los grandes déficits e insuficiencias de la sanidad pública española. Estos déficits incluyen, entre otros, el escaso tiempo de visita de la asistencia médica de atención primaria (el motivo mayor de queja del 78% de los usuarios españoles de este tipo de atención sanitaria comparado con el 48%, el promedio de la UE-15); el bajo confort en el sistema público sanitario (incluyendo el elevado número de

camas por habitación hospitalaria) y un malestar generalizado entre los profesionales sanitarios, entre los peor pagados en la UE-15; una escasa dedicación de estos profesionales (de sólo 6 horas en la atención primaria); y un elevado sector privado (uno de los más altos de la UE-15).

Este sector privado se ha ido extendiendo, extensión que ha sido facilitada por las reformas fiscales aprobadas por el gobierno conservador español que desgravaron las pólizas de aseguramiento colectivo a las compañías de seguros sanitarios privados, favoreciendo así la privatización de la sanidad. El otro componente de esta estrategia privatizadora fue la aprobación de medidas que estimularan la autonomía financiera de las instituciones sanitarias públicas -a través del establecimiento de las Fundaciones- permitiéndoles incrementar sus ingresos a través de la venta de sus servicios a compañías privadas de provisión y/o aseguramiento, originando la aparición dentro de las instituciones públicas de

una dualidad en la oferta de servicios, respondiendo a dos tipos de pacientes según su aseguramiento, sea éste privado o público. De una manera abierta y formal, o de una manera encubierta e informal, la realidad es que estamos viendo hospitales públicos con habitaciones de sólo una cama para los pacientes que ingresan por la vía privada (la mayoría por la vía del aseguramiento privado) al lado de habitaciones con múltiples camas para los pacientes que entran en el sistema por la vía pública. Así, la polarización social se reproduce dentro de las instituciones públicas, siendo la calidad de la oferta determinada por la clase social de los pacientes (la mayoría de las personas con aseguramiento privado procede del 30-35% de la población de renta superior del país). En realidad, la creciente complejidad de los servicios sanitarios y la exigencia de una mayor infraestructura científica y tecnológica explica que hoy la medicina privada no pueda absorber los enormes costes de la medicina moderna. Razón que explica que la polarización social se presentará cada vez con mayor frecuencia dentro de las propias instituciones públicas, y menos en la dicotomía de instituciones sanitarias privadas versus instituciones sanitarias públicas, centrándose el sistema de aseguramiento privado en adquirir privilegios en las instituciones públicas, más que en el desarrollo de instituciones sanitarias privadas.

2.3 La polarización social: educación

Una situación semejante a la descrita en la sanidad nos encontramos en la educación, que se caracteriza también por un gasto público muy bajo y la consecuente polarización social que este bajo gasto determina. Como documentan Jorge Calero y Oriol Escardíbul en el capítulo 9 del Anuario Social de España 2004, España es uno de los países de la UE-15 que tiene un gasto público educativo más bajo, 4,5% del PIB, un punto del PIB por debajo del promedio de los países de

la UE-15, 5,5% del PIB. Tal austeridad de gasto educativo aparece también cuando se analiza el gasto público educativo por alumno. Según las últimas cifras de la OCDE, tal gasto es en España de 3.889 dólares USA (estandarizados en unidades de poder de compra) por alumno de primaria (el promedio de la OCDE es de 4.481); en secundaria es de 5.077 dólares (frente a 6.015, el promedio de la OCDE) y en educación superior es de 4.493 dólares (siendo el promedio de la OCDE 5.632).

Para valorar el significado de estas cifras hay que tener en cuenta que los países de la OCDE incluyen no sólo países desarrollados, sino países de niveles de renta muy inferior a España, tales como México, Corea del Sur y otros, con lo cual el promedio de los países de la OCDE es menor que el de los países desarrollados. El hecho de que España esté por debajo del promedio de la OCDE (que incluye países desarrollados y subdesarrollados) muestra sus enormes deficiencias en gasto educativo. Aquí también el gran retraso de gasto educativo se basa en la enorme insensibilidad de la dictadura franquista hacia las necesidades educativas de la población, tal como señala Francesc Pedró en el capítulo 10 del Anuario Social de España 2004, de tal manera que el 82% de la población española sólo tenía educación primaria o menos, cuando el dictador murió, porcentaje que ha ido corrigiéndose durante la democracia, pasando a ser 72% en el año 1994 y 60% en el año 2001, porcentaje que es todavía sensiblemente superior al promedio de la UE-15, 40%.

Una consecuencia de este bajo gasto educativo público es, tal como documenta Francesc Pedró en el citado texto, que los alumnos de secundaria, por ejemplo, tienen menos horas lectivas netas al año (559 horas) que el promedio de la UE-15 (678 horas), con lo que, añadiendo el déficit horario por año de todo el periodo de secundaria, resulta que el tiempo lectivo neto en secun-

daria en España equivale a un año menos de docencia que el promedio de la UE, y dos años menos que Alemania, Escocia, Bélgica, Holanda e Irlanda. Este retraso explica, entre otros factores, que el conocimiento de matemáticas, idiomas, lengua propia y comprensión de lecturas de un alumno de 16 años en España sea el equivalente al de un estudiante promedio de la UE de 15 años.

Estas insuficiencias de gasto público determinan la polarización educativa de manera tal que el 30-35% de la población de renta superior envía a sus hijos a la escuela privada (concertada y no concertada), y el 60-65% de la población de renta inferior, las clases populares, envían a sus hijos a las escuelas públicas, donde, a su vez, se concentran los hijos de los inmigrantes. Las escuelas privadas tienen un gasto por alumno superior al gasto por alumno de las escuelas públicas, recibiendo las escuelas privadas concertadas unos subsidios públicos que complementan generalmente los recursos privados propios. A pesar de estos subsidios públicos (y que se justifican por la supuesta pertenencia de las escuelas concertadas al sistema público de enseñanza), tales escuelas privadas concertadas no son en realidad gratuitas, seleccionan a sus alumnos, excluyen a los hijos de inmigrantes, y no están integrados en el sector público. Todo ello es conocido cuando no ampliamente aceptado por muchas autoridades autonómicas (que controlan ya más del 87% del gasto público educativo), y ello a pesar de que tales prácticas no se corresponden con la normativa que en teoría rige el sistema educativo español, ignorada por el sector concertado y por las autoridades públicas que financian y supervisan tal sector, a consecuencia de la enorme influencia política y mediática del 30-35% de la población que envía a sus hijos a la privada.

Tal como vimos en sanidad, en educación la polarización social se incrementó a partir de mediados de la

década de los noventa como resultado de las medidas educativas del gobierno conservador que priorizaron claramente a las escuelas privadas a costa de las escuelas públicas, iniciándose el proceso definido correctamente por Jorge Calero y Oriol Escardíbul en su capítulo del Anuario Social de España 2004 como "la huida de las clases medias de las escuelas públicas". Esta polarización educativa, basada en un bajo gasto público educativo perjudica, sin embargo, a todas las clases sociales. Tal como señala el último informe PISA 2004 (que documenta el retraso educativo de España), la escuela pública es la que determina el nivel educativo de un país, incluyendo la calidad de la escuela privada. En realidad una causa, entre otras, de que las familias del 30-35% de renta superior envíen a sus hijos a las escuelas privadas es para gozar de mayores recursos (estar por encima) que las escuelas públicas, pero si éstas tienen pocos recursos, no se necesitan muchos para estar por encima. De ahí que los recursos, tanto de las escuelas privadas como de las públicas, estén por debajo de las mejores escuelas públicas en Europa, como es el caso de Finlandia, contribuyendo esta escasez de recursos a su retraso educativo. De hecho, la diferencia de recursos entre privada y pública no es muy acentuada, lo cual explica que los niveles de conocimiento educativo de la privada, aunque ligeramente superiores a la pública, no se distinguen suficientemente, determinando la escasa diversidad en los niveles educativos del sistema educativo español, uniformemente bajos.

Esta igualdad de resultados ha sido interpretada en algunos círculos liberales como la causa de la escasa eficiencia educativa del país. Así, un autor ultraliberal de gran visibilidad mediática anunciaba recientemente en unos de los rotativos más importantes de España que "éramos malos porque éramos demasiado iguales". La realidad es precisamente la opuesta. El bajo nivel de eficiencia económica se basa en la polarización

educativa, en la que la escuela española (tal como indica en el Anuario Social de España 2004 Francesc Pedró y documenta el informe PISA) es la escuela en Europa que juega un mayor rol en la reproducción de la estructura social de España, promoviendo su polarización, y con ello la reproducción de la dicotomía escuela privada-pública que determina un bajo gasto público que afecta la calidad de todo el sistema educativo.

3. El contraste entre el discurso retórico dominante y la realidad del país. Las políticas públicas de apoyo a las familias

Uno de los contrastes más marcados que existe en nuestro país es el existente entre la importancia que se da a la familia en la narrativa política y mediática dominante, que señala la centralidad de la familia en la sociedad, por un lado, y la enorme escasez de intervenciones públicas (sean éstas transferencias, sean servicios públicos como escuelas de infancia de 0 a 2 años, o servicios de asistencia a las personas dependientes) que ayuden a las familias por el otro. España está a la cola de la UE en las políticas públicas pro familia, y ello responde a un gran dominio no sólo de clase sino también de género, en una sociedad profundamente conservadora y todavía muy machista, lo cual se traduce en un escaso desarrollo de no sólo las transferencias, sino también de los servicios públicos de ayuda a la familia. Entiéndase, por cierto, que cuando hablamos de "familias" queremos decir, en España, "mujer", pues es ésta quien lleva en gran parte las responsabilidades de atención tanto a los niños como a los jóvenes, ancianos y personas dependientes.

3.1 Polarización social y educación infantil

En España sólo el 10,5% de los niños de 0 a 2 años están atendidos por escuelas de infancia, uno de los porcentajes más bajos de la UE-15. Tal como señala

Maria José González en el capítulo 11 del Anuario Social de España 2004, este porcentaje (que España comparte con Grecia, Portugal e Italia) está muy por debajo de los porcentajes de aquellos países que tienen un elevado porcentaje de mujeres incorporadas al mercado de trabajo tales como Dinamarca, Suecia y Noruega, en donde los porcentajes de infantes de 0 a 2 años atendidos por escuelas públicas es 68%, 48% y 40%, respectivamente. Ni que decir tiene que, tal como también señala Maria José González, que esta escasa disponibilidad de escuelas para niños de 1 a 2 años dificulta la integración de la mujer al mercado de trabajo, como lo demuestra el hecho de que las mujeres de 30-34 años con infantes de esta edad están menos integradas al mercado de trabajo (67%) que las mujeres solteras (90%) o que los hombres (98%).

Esta baja cobertura educativa de los infantes de 0 a 2 años se basa en la enorme escasez de escuelas públicas, las cuales cubren sólo un 4,4% de infantes de 0 a 2 años, estando el otro 6% cubierto por escuelas privadas de calidad muy irregular y diversa. En realidad, tales escuelas privadas cubren en muchas ocasiones la función de guarderías más que de escuelas, almacenando a niños en situación de parking, mientras sus padres trabajan. Esta situación es preocupante, pues se ha mostrado que la faceta educativa en esta primera infancia es de una enorme importancia en el desarrollo emocional e intelectual del infante.

Una situación mejor aparece entre los niños de 3 años, donde los porcentajes de cobertura (93%) son muy comparables a los de los países nórdicos con un elevado porcentaje de la mujer integrada en el mercado de trabajo. En esta edad, la escuela pública ya juega un mayor protagonismo que la privada, con el 62% de los niños cubiertos por las escuelas públicas y un 30% cubiertos por las escuelas privadas.

3.2 Los servicios de dependencia: el cuarto pilar del Estado de Bienestar

La dimensión del Estado de Bienestar que está menos desarrollada en España es la de los servicios de dependencia que atienden a las personas con discapacidades. Estos servicios, que definí como el cuarto pilar del estado de bienestar (en un artículo escrito con mi colega Águeda Quiroga sobre la situación de las familias de España) -término que ha hecho fortuna desde entonces extendiéndose ampliamente su uso-, son los servicios que deberían universalizarse como derecho de ciudadanía y cuya necesidad responde a los grandes cambios demográficos que España está atravesando. En realidad, el porcentaje de la población por encima de los 70 años es ya mayor que el promedio de la UE, sin que ello se haya traducido todavía en un notable incremento de los servicios de dependencia. Sólo un 1,8% de la población anciana tiene acceso a estos servicios de dependencia (de una intensidad de sólo tres horas semanales), en comparación con un promedio de cobertura del 15% en la UE (con una intensidad de 7 horas semanales), porcentaje que es incluso mayor en los países nórdicos, un 24%, con una intensidad de 8-9 horas semanales.

La naturaleza de este déficit queda claramente definida en que según los estudios elaborados por Gregorio Rodríguez Cabrero, basados en la encuesta sobre discapacidades, deficiencias y estado de salud (EDDES), el 5,6% de la población padece un grado de dependencia mediana (requiriendo un cuidado semanal de 6 horas) y un 9,3% de dependencia grave (requiriendo un cuidado semanal de 10 horas). Ello significaría que de las 6.796.936 personas por encima de 65 años, 380.628 tendrían una dependencia mediana y 632.115 la tendrían grave. Según cálculos de la citada encuesta, sólo un porcentaje muy menor de esta población recibe algún tipo de servicios.

3.3 Consecuencias de las insuficiencias en los servicios de ayuda a las familias

Esta ausencia de servicios de ayuda a las familias afecta negativamente a las familias y, muy en especial, a las mujeres españolas con un coste humano, social y económico elevado. El *coste humano* queda reflejado en que según el estudio de las desigualdades de salud en España publicado en el año 1996 por el Ministerio de Sanidad y Consumo español, enfermedades debidas al estrés en las mujeres de 35 a 55 años son tres veces superiores que el promedio de España y ello como consecuencia de la enorme sobrecarga de las mujeres de tal grupo erario, que cuidan de los niños, de los jóvenes que viven en casa hasta que tienen 32 años como promedio, de los esposos o compañeros, de los ancianos, de las personas con discapacidades y además, un 50% trabajan también en el mercado laboral. Como consecuencia de ello, el 32% de mujeres que cuidan a personas dependientes están deprimidas, el 30% tiene su salud deteriorada, el 45% dejan de tener vacaciones, el 40% ha dejado de frecuentar amistades, y así un largo etcétera de dolor y sufrimiento humano que sería prevenible en caso de que existieran unos servicios de ayuda a la familia que hoy no existen. La ausencia de tales servicios explica que todavía hoy, siglo XXI, la mujer española dedica 42 horas a la semana al trabajo familiar (comparado con 28 horas en el caso de la mujer sueca que tiene un amplio acceso a tales servicios, además de una mayor corresponsabilidad por parte de los hombres). El varón español dedica 8 horas a la semana a faenas del hogar comparado con 22 horas de dedicación del hombre sueco.

El *coste social* de tales insuficiencias es una de las fecundidades más bajas de la UE (1,18 niños por mujer fértil) y ello como resultado de las grandes dificultades que la mujer joven tiene para poder compaginar su proyecto profesional con sus responsabilidades familiares.

La mujer joven tiene grandes problemas para integrarse en el mercado de trabajo, sufriendo una de las precariedades más altas y una de las remuneraciones más bajas de la UE-15, tal como indica Javier Ramos en su capítulo del Anuario Social de España 2004, así como un alto desempleo (uno de los más altos de la UE-15), tal como también documenta Luis Toharia en el mismo anuario. Esta dificultad en encontrar trabajo estable no le permite la necesaria autonomía para conseguir una vivienda y comenzar una familia, retrasando así el tener hijos, y disminuyendo su número una vez los tiene. Esta es la causa de que España tenga una de las fecundidades más bajas de la UE-15, situación que ha ido variando lentamente debido a la integración de los inmigrantes -tal como también señala Antonio Izquierdo en el capítulo 8 del Anuario Social de España 2004-, que tienen una mayor fecundidad, aun cuando la fecundidad entre la mujer nativa continúe descendiendo.

El *coste económico* de aquellas insuficiencias del cuarto pilar del estado de bienestar es resultado de la baja participación de la mujer en el mercado de trabajo, y ello a pesar del notable aumento de la tasa de ocupación femenina, que ha crecido de forma continua desde el establecimiento de la democracia. En este sentido, la democracia liberó también a la mujer, deseando ésta ganar sus propios derechos, incluyendo el de ser autónoma, lo que pasa por su incorporación al mercado de trabajo. Hoy la tasa de ocupación femenina es ya casi del 50%, tal como documenta Luis Toharia en el Anuario Social de España 2004, trabajando en gran mayoría en el sector servicios. Si el porcentaje de la ocupación femenina fuera el mismo que el de Suecia (76%), España tendría 6 millones más de trabajadoras, pagando impuestos y cotizaciones sociales, incrementando los fondos del Estado y permitiendo un mejoramiento del Estado de Bienestar. De ahí que la inversión en los servicios de ayuda a las familias (sean escuelas de infancia, sean servicios de dependencia) que faci-

ten la integración de la mujer al mercado de trabajo es una enorme inversión tan o más importante para crear riqueza en el país como puede serlo la infraestructura en transporte o en telecomunicaciones. Es más, el desarrollo de estos servicios en sí crearían gran número de puestos de trabajo. Sólo el establecimiento de los servicios de dependencia para dar cobertura a todas las personas con dependencia mediana (de 6 horas de atención), y grave (de 10 horas) crearía ya 215.123 nuevos puestos de trabajo, a un coste de 4.698 millones de euros que podrían cubrirse un 40% por la Administración Central (con fondos provenientes de la Seguridad Social y del Estado), un 30% del gobierno autonómico, un 20% del gobierno municipal y un 10% por parte del usuario.

4. La gran escasez de la vivienda social

Un problema familiar grave que afecta sobretudo a los jóvenes dentro de la familia es la escasa posibilidad de emanciparse de sus padres como resultado de la enorme carestía de la vivienda, bien de propiedad o de alquiler. Tal como documentan Carme Trilla y Joffre López en el Anuario Social de España 2004, tan sólo el 37,3% de los jóvenes por debajo de 34 años están emancipados, lo cual quiere decir que la gran mayoría de los jóvenes (62,7%) viven con sus padres. Una causa importante de esta situación es, además de los bajos salarios, la enorme dificultad de acceder a la vivienda debido a su gran carestía (en relación a los salarios existentes) tanto en su precio de compra como en su alquiler. Este último, el mercado de alquiler, está muy poco desarrollado, representando sólo el 11,4% de todas las viviendas principales. Relativo a los precios, Trilla y López señalan que España es uno de los países donde tal precio ha cambiado más severamente, habiendo crecido del año 1997 al 2003, un 104%, uno de los incrementos más elevados en la UE. Este hecho, junto con los bajos salarios existentes en nuestro país,

explica que la relación entre el salario medio y el precio de la vivienda sea una de las más altas de la UE. Así, el número de años que un trabajador promedio debería trabajar para pagar la hipoteca (en caso de que pagara el 100% de su salario a tal fin) sería de 7-9 años, uno de los períodos más largos de la UE-15. Esta relación es incluso más desfavorable para los jóvenes, cuyos niveles salariales son muy bajos.

Lo que es incluso más preocupante es que no sólo el precio de la vivienda en España es uno de los más elevados en la UE, sino que el nuestro es también el país donde el crecimiento anual del precio de la vivienda es mayor, un crecimiento que es mucho mayor que el crecimiento de los salarios, lo cual dificulta la accesibilidad a tales bienes. Tal situación es resultado en gran medida de las políticas que han favorecido el régimen de propiedad de la vivienda a través de varias medidas fiscales que facilitan este régimen. Entre estas políticas favorecedoras de la propiedad la más notable son las deducciones fiscales por la compra de la vivienda, que representan un subsidio del estado de 2.782 millones de euros a los compradores, e indirectamente a las inmobiliarias y constructoras, permitiéndoles la subida de los precios al aumentar la demanda de tales servicios. El Estado español, a la vez que favorece la privatización de la propiedad de la vivienda, ha dado muy poca prioridad a crear un parque público. Mientras que la media europea es que se crean 80 viviendas públicas por cada 1000 habitantes (en Suecia, Alemania y Holanda son 100 por cada 1000 habitantes), España crea tan sólo 10 por cada 1000 habitantes.

5. Transferencias Sociales

5.1 Prestaciones para la vejez

España se gasta poco en pensiones para la vejez. De la tabla 7 del capítulo 2 del Anuario Social de España

2004 se deriva que es uno de los países que se gasta un porcentaje más bajo de su PIB en pensiones. En el año 2001, según Eurostat, fue un 8,3% del PIB, mucho más bajo que el promedio de la UE-15, 10,9% del PIB, y mucho más bajo que Suecia, 11,3% del PIB. Si en lugar de utilizar el porcentaje del PIB en prestaciones analizamos tal gasto por habitante (medido en unidades de poder de compra) entonces podemos ver que España se gasta 1.600 upc por habitante en tal tipo de prestaciones, una cantidad que es sólo el 63% del promedio de la UE-15, 2.536 upc. De la tabla 10 del mismo capítulo puede verse que España es el país de la UE-15 que se gasta menos por habitante en prestaciones para la vejez, después de Irlanda y de Portugal. Esta situación es doblemente preocupante puesto que España tiene un porcentaje de la población por encima de 65 y 70 años superior al promedio de la UE-15. La tabla 3 muestra como España tiene un porcentaje de la población por encima de 65 años de 16,6%, y por encima de los 70 años de 11,3%, mayores que el promedio de los países de la UE-15, cuyos porcentajes son 15,6% y 10,9% respectivamente, siendo el porcentaje de ancianos por encima de los 80 años, 3,6%, idéntico al promedio de la UE-15, 3,6%.

De estos datos se puede concluir que la protección a los ancianos es muy deficiente en España, incluyendo sus prestaciones para la vejez, que tiene como elemento más importante las pensiones a la vejez. Es importante que se señale esta situación de falta de protección a los ancianos puesto que, aun cuando hay una percepción generalizada de que las pensiones no contributivas (el 5,7% de todas las pensiones públicas) son bajas, no se percibe que las contributivas (el 94,3% de todas las pensiones públicas) lo sean, pues se señala el elevado grado de sustitución salarial (97-98% del salario después de 35 años de cotización) como muestra de la generosidad de las pensiones contributivas. Pero se ignora que los salarios en España son bajos,

siendo los salarios de la manufactura (en cualquier país, los salarios más altos) sólo el 62% del salario promedio de la manufactura de la UE-15. Un porcentaje alto de sustitución de un salario bajo es una pensión baja.

Cuadro 3. Porcentaje de la población por encima de los 65, 70 y 80 años

	1975	1985	1990	1995	2000
España					
65 años y +	10,6	12,0	13,6	15,3	16,6
70 años y +	2,4	8,2	9,0	10,2	11,3
80 años y +	1,8	2,4	2,9	3,3	3,6
UE-15					
65 años y +	-	13,5	14,4	15,1	15,6
70 años y +	-	-	-	10,3	10,9
80 años y +	-	-	-	3,6	3,6
Suecia					
65 años y +	15,1	17,2	17,8	17,5	17,8
70 años y +	3,5	12,1	12,5	13,0	13,4
80 años y +	2,7	3,8	4,3	4,7	5,1

Fuente: OCDE, 2001

En realidad, la capacidad adquisitiva de las pensiones ha disminuido incluso más a partir de las reformas realizadas en los años 80, tal como muestra Sebastián Sarasa en el capítulo 17 del Anuario Social de España 2004, y ello como resultado de la actualización del incremento de las pensiones al nivel de inflación en lugar de condicionarlo al crecimiento de los salarios, cambios que han causado un incremento notable de la

pobreza entre los ancianos, pasando de ser el 5% de los ancianos en el año 1994 al 13% en el año 2000. Esta falta de protección a la vejez es también causa de que el 25% de los pobres en España sean ancianos, alcanzando en algunas CCAA como Navarra y la Rioja, un 33%. Estos datos cuestionan la imagen extendida en sectores conservadores y liberales que asumen que las pensiones son excesivamente generosas en España, habiendo eliminado prácticamente la pobreza entre los ancianos, lo cual se ha conseguido a costa de extender la pobreza entre los niños que han sido discriminados en las políticas de transferencias y servicios del Estado de Bienestar. De esta manera se habla ya de que existe una lucha de generaciones en la que los ancianos están explotando a los jóvenes, absorbiendo recursos que deberían asignarse a los niños.

En esta postura se ignoran, sin embargo, varios hechos. Uno, señalado por Sebastián Sarasa en su capítulo del Anuario Social de España 2004, es que los países que tienen mayor pobreza entre los niños tienen también mayor pobreza entre los ancianos, mostrando, por lo tanto, que la causa de la pobreza se debe primordialmente a la insuficiencia de transferencias públicas a los niños así como a los ancianos, más que a la asignación de tales transferencias a los ancianos a costa de los niños.

Un caso paradigmático de esta situación es España que configura una elevada pobreza entre los niños (13,3%, comparado con 2,4% en Dinamarca, 2,8% en Finlandia, 3,4% en Noruega y 4,2% en Suecia, según los últimos datos de UNICEF 2005) con una elevada pobreza entre los ancianos. Según Eurostat, España es uno de los países de la UE-15 en que el grupo por encima de los 65 años tiene más probabilidades de ser pobre (24% mujeres, 22% hombres), probabilidad que aumenta con la edad. Mientras que el porcentaje de ancianos de más de 75 años que son pobres en el pro-

medio de la UE-15 asciende al 21%, en España alcanza el 29%, un porcentaje que sería incluso mayor si las familias no absorbieran parte de las insuficiencias de renta de los ancianos, lo cual explica que la pobreza entre los ancianos y ancianas que viven solos sea en España el doble que entre los que viven en familia. Otra observación pertinente es que los mismos datos del Eurostat señalan que no sólo en España sino en la mayoría de países de la UE-15, los ancianos tienen un nivel de renta inferior al del promedio de la población por debajo de los 65 años. Es cierto que en la mayoría de países de la UE-15 los ancianos tienen más propiedad que la población no anciana. En el Sur de Europa, sin embargo, la propiedad de la vivienda (el tipo de propiedad más común) está ampliamente extendida no sólo entre los ancianos sino también entre la población no anciana, con lo cual el impacto de la propiedad entre los ancianos es menor en países del Sur de Europa, que en resto de la UE-15 por ser un hecho menos diferencial. Naturalmente que esta propiedad de la vivienda permite ahorros a los ancianos al no tener que pagar un alquiler o una hipoteca. Ahora bien, esta propiedad, por lo general, no genera renta.

Otro factor que condiciona la pobreza, además del bajo nivel de las transferencias públicas como pensiones, es la escasez de servicios públicos como servicios domiciliarios de atención que les permita una mayor autonomía, servicios que como he indicado anteriormente, están muy poco desarrollados, empeorando el nivel y calidad de vida de los ancianos.

5.2 La viabilidad del sistema de pensiones

Una percepción muy generalizada entre creadores de opinión en nuestro país es que el alargamiento de la esperanza de vida en nuestro país junto con el descenso del número de jóvenes, resultado de una transición demográfica marcada por un descenso muy notable de

la fecundidad, está imposibilitando la viabilidad económica del sistema de pensiones. Esta percepción alarmista se basa en varios supuestos erróneos.

Uno es creerse que el alargamiento de la esperanza de vida en un país quiere decir que las personas ancianas viven tantos años más como años ha crecido la esperanza de vida. Se asume erróneamente que si la esperanza de vida ha aumentado, por ejemplo, cuatro años, la gente mayor vive cuatro años más. Y se confunde así longevidad con esperanza de vida. La esperanza de vida promedio de un país es el resultado de dividir el número total de años de vida existente en una población por el número de personas que constituyen tal población. Si hay menos personas que se mueren, aumenta el número de años de vida, que al dividirse por el número de personas, aumenta la esperanza de vida promedio de la población. Así, supongamos que España tuviera sólo dos habitantes, uno la Sra. María que muere a los 80 años y otro el pequeño José que muere antes que termine su primer año. La esperanza de vida en España sería de 40 años $[(80+0):2]$. Pero supongamos que José viviera hasta que tuviera 20 años. Entonces la esperanza de vida aumentaría a 50 años $[(80+20):2]$, sin que ello significara que la Sra. María viviera 10 años más, aun cuando la esperanza de vida en España habría aumentado diez años. Y esto es lo que ha ocurrido en España. El gran incremento de la esperanza de vida que ha ocurrido en los últimos cincuenta años en nuestro país (así como en Europa) se debe primordialmente al espectacular descenso de la mortalidad infantil. Ahora que la mortalidad infantil ha alcanzado ya unos límites tan bajos que es difícil que continúe descendiendo, la esperanza de vida se estabilizará. El cuadro 4 muestra las proyecciones de los incrementos de la esperanza de vida para los próximos cincuenta años, 2000-2050, comparando España con la UE-15. Puede verse que según los demógrafos de la OCDE, España verá un aumento

para hombres de 4,1 años (pasando de 74,9 a 79 años), un incremento menor que el promedio de la UE-15, 5 años (pasando de 75 a 80 años).

Cuadro 4. Proyecciones para el futuro

HOMBRES			
	2000	2050	Cambio
España	74,9	79,0	4,1
UE-15	75,0	80,0	5,0
MUJERES			
	2000	2050	Cambio
España	82,1	85,0	2,9
UE-15	81,3	85,5	4,2

Fuente: OCDE, 2004 p. 148

En realidad, la esperanza de vida de las personas que son ancianas no ha aumentado de una manera muy notable en los últimos veinticinco años. El cuadro 5 muestra que para las personas por encima de 65 años, la esperanza de vida ha aumentado en el caso de los varones 2,9 años y en el caso de las mujeres 4 años; y para los ancianos por encima de 80 años, la esperanza de vida ha aumentado 1,4 años en el caso de los varones y 2,7 años en el caso de las mujeres, crecimientos mayores que en Suecia, por ejemplo, como resultado de un mayor retraso en nuestro país. Una vez reducido este retraso, el crecimiento de la esperanza de vida para los próximos veinticinco y cincuenta años será mucho más lento, como muestra el cuadro anterior, número 4. Del cuadro 5 se deriva también que el crecimiento del número de años de vida para las personas mayores por encima de 65 años durante el periodo 1975-2000, 2,9 años, ha sido relativamente menor, con lo cual, retrasar obligatoriamente la edad de jubilación (asumiendo erróneamente que las perso-

nas ancianas viven 8 o 9 años más) es profundamente injusto, mermando considerablemente los beneficios de los ancianos.

*Cuadro 5. Aumento en la esperanza de vida
1995-2000: 25 años*

		Hombres	Mujeres
España	+ 65 años	2,9 años	4 años
	80 años	1,4 años	2,7 años
Suecia	+ 65 años	2,7 años	2,7 años
	+ 80 años	1 año	1,5 años

La esperanza de vida en 1975 era mayor en Suecia que en España. Hoy son prácticamente idénticas
Fuente: OCDE, 2001

Esta política pública de retrasar obligatoriamente la edad de jubilación afectará muy negativamente a las clases populares (cuya esperanza de vida es notablemente menor al de las clases de renta alta. En España, la diferencia entre las esperanzas de vidas promedio de un burgués y de un trabajador no cualificado en paro durante más de cinco años es de diez años, una de las más altas de la UE-15). Es más, no sólo la cantidad de vida (esperanza de vida) es menor entre las clases populares que entre las clases pudientes, sino que la calidad del trabajo y de la vida es también menor entre el primer grupo que entre el segundo. Así, el retraso en edad de jubilación a los 70 años de un Catedrático (ya un derecho existente hoy) se ve como un beneficio puesto que tal trabajo es estimulante, agradable y prestigioso. Pero alargar a la mujer de la limpieza de la universidad su tiempo de trabajo cinco años es una penalización que no puede considerarse como beneficio. En España, tal como documenta Javier Ramos en su capítulo del Anuario Social de España 2004, hay muchos más trabajadores semejantes a la mujer de la limpieza

que a los Catedráticos. En realidad, el 42% de la fuerza laboral en España realizan una labor repetitiva, más manual que mental, y con remuneración baja. Pedir a este sector de la población que retrase su edad de jubilación cinco años (pasando de 65 a 70 años) es injusto, y sería, con razón, inmensamente impopular.

En realidad, la edad real de jubilación en España (62 años) no es de las más tempranas en la UE. En Alemania es 60 años y en Francia es 58 años. Todo lo dicho anteriormente, presentando argumentos en contra del retraso obligatorio de la jubilación, no niega la bondad de las recomendaciones que intentan retrasar la edad de jubilación real de manera que coincida con la jubilación obligatoria de 65 años, así como la posibilidad de que pueda permitirse la flexibilización voluntaria de la edad de jubilación.

5.3 La transición demográfica no es un problema

El otro supuesto económico que se reproduce en los argumentos catastrofistas sobre la Seguridad Social es creer que el hecho de que cada vez hayan más ancianos y menos jóvenes es la causa de que el sistema no sea económicamente viable. Pero, en aquellos sistemas que financian la Seguridad a través de las cotizaciones sociales de las personas activas en el mercado de trabajo y afiliadas a la Seguridad Social, el punto clave no es jóvenes versus ancianos, sino cotizantes versus beneficiarios. Tal como señala Adolfo Jiménez en el capítulo 4 del Anuario Social de España 2004, el número de cotizantes por beneficiario (en las pensiones contributivas que representan el 94,3% de todas las pensiones) ha ido aumentando como consecuencia de que la población activa y afiliada a la Seguridad Social ha aumentado más rápidamente que la población de pensionistas, esto último resultado de la transición demográfica. Esta evolución ha estado especialmente acentuada en el periodo 2000-2003 (cuando la relación

afiliado-pensionista ha aumentado de un 2,29 a un 2,44), con lo que la diferencia en el año 2003 entre el porcentaje del PIB que representaron las cotizaciones sociales (10,26% del PIB) y el gasto en pensiones contributivas (8,08% del PIB) alcanzó 2,18 puntos del PIB. Es interesante contrastar estas cifras con las producidas por varios informes escritos a principios de la década de los años noventa por instituciones financieras (Caixa de Catalunya y FOESA entre otras) que vaticinaron la quiebra de la Seguridad Social a principios de los años 2000.

En realidad existe todavía una cantera enorme de trabajadoras -no sólo procedentes de la inmigración sino primordialmente de la incorporación de la mujer nativa al mercado de trabajo- que asegura el sostenimiento y expansión del sistema de pensiones. Como he indicado antes, si España tuviera, por ejemplo, el porcentaje de mujeres en el mercado de trabajo que tiene Suecia, España tendría 6 millones de trabajadoras más, creando riqueza y pagando contribuciones a la Seguridad Social. Otro argumento a favor de la viabilidad del sistema de la Seguridad Social es el incremento de la productividad con aumento de salarios y de las cotizaciones sociales, posibilitando que un número menor de cotizantes mantengan el mismo número o incluso un mayor número de beneficiarios. Una última observación es que la viabilidad de la Seguridad Social no tiene por qué depender del número de cotizantes, pues tal sistema de protección social puede ser financiado, como ocurre en varios países como Dinamarca, por fondos generales del Estado, en cuyo caso, la viabilidad del sistema de pensiones depende de la voluntad política del país. Y todas las encuestas, no sólo en España sino en varios países de la EU, señalan la voluntad de sostener y aumentar las pensiones, apoyo que se presenta en todos los grupos etarios. Esta voluntad en España sin duda estará ligada al hecho que en prácticamente todas las otras transferencias sociales, que incluyen las

prestaciones por viudedad, para la invalidez y para ayudar a las familias, España está a la cola de la UE (tanto si se compara el porcentaje del PIB que representan como si se mira el gasto público por habitante, como hace el capítulo 2 del Anuario Social de España 2004).

6. El mercado de trabajo, la precariedad y la baja remuneración

Tres características del mercado de trabajo español son tal como documentan Luis Toharia y Javier Ramos en los capítulos 5 y 6 del Anuario Social de España 2004: una baja tasa de ocupación y un elevado desempleo, una alta tasa de precariedad laboral, y un elevado porcentaje de trabajos con baja remuneración. Toharia muestra cómo la tasa de ocupación ha ido evolucionando en forma de letra W con tres puntos altos, en 1976, 1991 y 2004 y dos puntos bajos, en 1995 y en 1994. Hoy es el 62% de la población de 16 a 64 años (hombres 76%, mujeres 50%), habiendo sido la rápida incorporación de la mujer el elemento más importante de esta evolución de la población activa, incremento que, a pesar de su intensidad, todavía sitúa la participación femenina por debajo del promedio de la UE-15 (56%) y también por debajo del objetivo de la cumbre de Lisboa que considera como objetivo para el año 2010, el alcanzar el 60%, un crecimiento de diez puntos que es de difícil logro.

Este crecimiento de la tasa de ocupación ha ido acompañada del descenso del desempleo, cambios que se han magnificado un tanto por los cambios en la definición de desempleo que ha correspondido, como señala Toharia, a un deseo político. Mírese como se mire, sin embargo, el desempleo permanece (un 10%) muy alto y continúa siendo una de las asignaturas pendientes del mercado de trabajo español que crean mayor preocupación a nivel de la población, problema que sólo está en parte mitigado por el seguro de desempleo que cubre sólo al 37% de la población desempleada.

La otra área de gran preocupación es la baja remuneración de los trabajos, que como señala el profesor Ramos, responde a varios factores, como son baja formación, concentración de trabajo en pequeñas empresas, baja dimensión del sector público, relativa falta de implantación de los sindicatos, escasa demanda de puestos de trabajo altamente cualificados, y alta temporalidad, todos ellos factores analizados en el capítulo 5 del Anuario Social de España 2004.

Esta baja remuneración y la escasez de las transferencias públicas explican la elevada pobreza en España y las grandes desigualdades documentadas por Sebastián Sarasa en el capítulo 17 del Anuario Social de España 2004. En este sentido, es importante señalar que, tal como documenta Javier Ramos en su capítulo del mismo texto, la mayoría de trabajadores con baja remuneración no viven en hogares pobres, pero gran número de pobres lo son bien porque tienen remuneraciones muy bajas o bien porque no viven con otras personas que puedan compensar sus bajas remuneraciones, o bien porque no estén trabajando y las transferencias que reciben son insuficientes para sacarles de la pobreza. Este último caso es de gran importancia para explicar la pobreza entre los ancianos y ancianas, tal como he señalado en la sección de pensiones. En realidad y tal como señalé anteriormente, el 25% de los pobres en España son ancianos, alcanzando su mayor porcentaje en Navarra, Rioja, País Vasco y Asturias. En el caso de los niños, la pobreza se debe no sólo a la pobreza de las transferencias, sino también a la baja remuneración de los salarios de sus madres y padres, y a su soledad, al ser hogares monoparentales. De ahí que vivir en hogares monoparentales con niños sea, en países del Sur de Europa con salarios bajos y transferencias pobres, causa de pobreza, lo cual no ocurre en los países nórdicos donde vivir en hogares monoparentales no es un riesgo de pobreza.

En España, un 20% de los trabajadores son pobres y ello como consecuencia del bajo nivel del salario mínimo interprofesional (SMI), uno de los más bajos de la UE-15. En realidad, y tal como señala Sebastián Sarasa en el Anuario Social de España 2004, España es el único país de la UE-15 en el que una familia pueda tener dos trabajadores que cobren cada uno el SMI y continuar siendo pobres. Este problema del SMI explica también la pobreza de muchas de las transferencias públicas que están ligadas al nivel del SMI. De ahí que una de las causas más importantes de la pobreza es la pobreza del SMI (salario que está extendido no sólo entre trabajadores jóvenes sino también entre trabajadores maduros), otra es el elevado desempleo, y una tercera es la pobreza de las transferencias tanto en su cobertura (la cobertura del seguro de desempleo por ejemplo es muy baja en España, el 33%), como en su intensidad. Considerando cuáles son las causas de la pobreza en España, (muy relacionadas con la situación del mercado de trabajo y la pobreza del estado de bienestar) puede verse que la solución a la pobreza no puede ser la provisión de un salario ciudadano tal como proponen abogados de la Renta Básica. Sin negar el valor de tal intervención en reducir algunos elementos de la pobreza extrema, tal medida es dramáticamente insuficiente para resolver el problema de la pobreza hoy en España. La estrategia para resolver la pobreza es mejorar las cualificaciones de las personas, promover una estructura productiva y laboral de elevada productividad y compensación salarial, facilitar la integración de la mujer al mercado de trabajo, y enriquecer las prestaciones sociales, tal como han hecho los países nórdicos de Europa que tienen la pobreza más reducida del mundo.

En caso contrario España continuará con una pobreza alta, unas desigualdades altas, y una elevada polarización social, con el consiguiente coste humano, bien documentando por Benach, Rodríguez Sanz, Borrell,

Pérez, Artazcoz, Daponte y Fernández en el capítulo 13 del Anuario Social de España 2004. En realidad, la mortalidad diferencial por clase social es en España una de las más elevadas en la UE-15, siendo la diferencia entre la esperanza de vida de las poblaciones más pudientes y las menos pudientes de 13,7 años en el caso de los hombres, y de 7,2 años en el caso de las mujeres. Si la mortalidad de la población más pobre fuera la mortalidad de la más rica, España ahorraría 35.000 muertos al año.

7. Conclusión. Las causas políticas del retraso del Estado de Bienestar en España

No pueden entenderse las políticas públicas sin entender el contexto político que las determina. De ahí que no debería ser suficiente el analizar las políticas públicas sin analizar sus causas. En este sentido, y tal como indiqué al principio, una causa mayor del notable subdesarrollo del estado de bienestar se debe al gran dominio que las fuerzas conservadoras han tenido en la historia de España. En la historia de nuestro país, los gobiernos progresistas han sido más una excepción que la norma. Ahí radica el gran retraso del estado de bienestar, el menos desarrollado en la UE-15 (junto con Grecia y Portugal que padecieron regímenes semejantes). Considerando esta realidad, difícilmente cuestionable, es difícil de entender, el silencio, cuando no olvido, por parte de las fuerzas progresistas democráticas de la importancia de tal pasado (y muy en especial de la dictadura) para entender nuestro presente.

Este pasado fue interrumpido por un proceso democrático que tuvo un enorme impacto en España, con enormes transformaciones en cada uno de los componentes del estado de bienestar. Una vez más se demostró que la democracia es un sistema político favorecedor del estado de bienestar, lo cual se acentuó todavía más en los años de gobierno socialdemócrata, el cual, a pesar

de algunos elementos claramente mejorables (e incluso negativos), fue corrigiendo el gran déficit social de España.

Ahora bien, esta corrección se interrumpió a principios de los años 90 y muy especialmente a partir de 1993, cuando se tomó la decisión por parte del gobierno español de priorizar la reducción y eliminación del déficit del presupuesto del Estado, incluso a costa de incrementar de nuevo el déficit social con la UE, como bien queda documentado en el capítulo 2 del Anuario Social de España, de manera que cuando se consiguió a principios de los años 2000 el tan deseado equilibrio presupuestario, el déficit social de España con la UE era (en términos de gasto público social como porcentaje del PIB) semejante al que existió a la muerte del dictador; ocho puntos del PIB de diferencia (en el año 1975 tal gasto público social en España fue del 14% del PIB mientras que en la media de los países más tarde miembros de la UE-15, fue el 22%, mientras que en el año 2002 los datos para España y la UE-15 eran el 20 y el 28% respectivamente), y ello como consecuencia de que el incremento del gasto público social por habitante fue mucho más lento en España que en la UE-15. El significado de estos datos es que las pensiones, la sanidad, la educación, los servicios de ayuda a la familia y otros componentes del Estado de Bienestar ha ido teniendo menos recursos proporcionalmente que el promedio en la UE-15, distanciándose más y más de la Europa social. De esta manera, conseguimos la convergencia monetaria a costa de alejarnos de la convergencia social.

Sería de desear que los cambios políticos que han ocurrido en el año 2004 con cambio de gobierno permitieran una reversión de esta desconvergencia social, tomando como objetivo el converger socialmente con la UE. En este aspecto, España acaba de experimentar un referéndum sobre la Constitución Europea en el que todos

los partidos políticos se definieron, al menos retóricamente, como pro Europa. Parecería posible pues, que se estableciera un consenso sobre la necesidad de converger con Europa, incluyendo la Europa Social. Desde este punto de vista, es positivo que en el programa del gobierno socialdemócrata se presente como un objetivo político el que el gasto público social per cápita converja con el gasto público social per cápita del promedio de la UE-15, compromiso que, en caso de realizarse, tendría un enorme impacto en la calidad de vida de los españoles. Ahora bien, hasta el momento, el talón de Aquiles de tal deseo de converger con Europa ha sido el silencio, cuando no oposición, a la necesidad de converger en la carga fiscal de Europa. Es imposible converger con el gasto público social per cápita de la UE sin converger también con la carga fiscal del promedio de la UE. Y es allí donde hay una clara contradicción entre el discurso de converger con la Europa social (que quiere decir, converger con el gasto público social de la UE-15), y a la vez querer bajar los impuestos. No se puede cuadrar el círculo. Los profesores Jiménez Ridruejo y López Díaz en el capítulo 16 del Anuario Social de España muestran cómo las reformas fiscales del gobierno conservador disminuyeron la capacidad recaudatoria del Estado, así como aumentaron su regresividad.

El cuadro 6 señala la evolución de la carga impositiva de España desde el año 1970 al 1998, comparándola con el promedio de los países de tradición socialdemócrata, cristianodemócrata y liberal (definiéndose por tradición el signo político del partido que ha gobernado más años en un país desde el año 1950). Puede verse cómo España, a pesar del gran aumento de tal carga impositiva, tiene todavía un nivel comparable al de los países de tradición liberal, caracterizados todos ellos por tener un estado de bienestar poco desarrollado. Esta escasa carga fiscal conlleva un bajo gasto público social que determina la polarización social de tal Estado de Bienestar como ocurre en España.

Cuadro 6. Evolución de la carga impositiva 1970 a 1998

	1970	1980	1990	1998
España	18%	23%	29%	34%
Países de tradición socialdemócrata	35%	42%	45%	47%
(Suecia)	39%	48,8%	53%	51,8%
Países cristianodemócratas	31%	37%	38%	41%
Países liberales	28%	29%	32,8%	32%
(Gran Bretaña)	35%	33%	36,5%	36,4%
(EEUU)	27%	26%	26%	25%

Fuente: OCDE, 2001

> Las pensiones de la Seguridad Social: presente y futuro

Mesa Redonda



Moderador: D. Antonio González Fernández

D. Fidel Ferreras Alonso: Director General
del Instituto Nacional de la Seguridad Social

Dña. Pilar Iglesias Valcarce: Directora del
Área de Seguridad Social y Prevención de
Riesgos Laborales de la CEOE

D. Jesús Pérez Martínez: Secretario Eje-
cutivo de la Comisión Ejecutiva Confederal
de UGT

D. Ignacio Fernández Toxo: Secretario
Confederal de Acción Sindical y Política
Sectorial de CC OO

D. César Rodríguez Gutiérrez: Profesor
titular de Fundamentos del Análisis
Económico de la Universidad de Oviedo



Tras la intensa jornada de la mañana, vamos a continuar estas jornadas que, con el auspicio del Consejo Económico y Social de Asturias, estamos celebrando en torno al tema "Pensiones: presente y futuro".

Vamos a dar inicio ahora a la Mesa Redonda titulada "Las pensiones de la Seguridad Social: presente y futuro" dentro de estas Jornadas sobre Pensiones: presente y futuro.

Mis primeras palabras, aún a riesgo de sonar repetido no se ha de caer en lo injusto, han de ser necesariamente de felicitación al Consejo Económico y Social de Asturias, a su Presidente Don Nicolás Álvarez y a las entidades colaboradoras, la Dirección Provincial de Asturias del Instituto Nacional de la Seguridad Social y la Universidad de Oviedo, por la visión demostrada al organizar unas jornadas enormemente oportunas tanto por el tema que se aborda como por las personas llamadas a tratarlo, cuya calidad profesional es ocioso resaltar.

Y en segundo lugar, en el plano personal, quisiera dejar expresa constancia de mi profunda satisfacción y agradecimiento por poder participar como moderador en esta mesa.

Haciendo una pequeña introducción diré que, en global, las pensiones constituyen una de las piedras o bases de asiento sobre las que se apoya la construcción del Estado de Derecho moderno, del llamado Estado del Bienestar, podríamos decir sin temor a equivocarnos que son ellas, junto a las prestaciones sanitarias y a los servicios sociales, sus manifestaciones más señeras y más importantes, "salud, dinero y amor", como afirma, apoyándose en una conocida melodía, ya clásica, en afortunadísimo símil, una de las más grandes figuras del iuslaboralismo español, y todas ellas vienen a constituir los motores del desarrollo de las

sociedades modernas desde Bismarck hasta nuestros días.

También las pensiones, entendidas en su sentido más amplio, que puede alcanzar las prestaciones por desempleo, constituyen una de las expresiones más fundamentales y más evidentes de eso que se ha dado en denominar "derechos sociales", en esa evolución más teórica que histórica, que va desde los *derechos civiles*, pasa por los *derechos políticos* y termina en los referidos derechos sociales.

No es desvelar ningún secreto si decimos que en el tema de las pensiones hay dos grandes elementos de debate, uno el que se refiere a la suficiencia, tanto en su aspecto cuantitativo cuanto en lo que hace al porcentaje de cobertura de la población, este asunto entronca directamente con la justicia social, el otro relacionado con la sostenibilidad, con el posibilismo económico de las medidas que se adopten, hablamos pues de temas de ser y del deber ser, y ambos son extraordinariamente importantes pues encierran en su seno aspectos claves para las sociedades modernas, hasta incluso la propia razón de ser de éstas, la "cohesión social" un concepto tan utilizado y tan difícil de concebir de forma precisa.

Componen y nos acompañan en esta mesa cualificados representantes de la Administración, de los agentes sociales, y de la Universidad, entre todos van a iluminar desde distintas perspectivas el tema sometido a debate, siempre, me atrevo a anticipar desde una posición de acuerdo de fondo en relación con la necesidad de continuar y perseverar en la tarea de consolidación, aseguramiento y mejora el sistema de pensiones actual.

Un acuerdo que, a qué negarlo, tiene un buen componente de egoísmo, en la medida que todos nosotros

somos cotizantes y esperamos ser beneficiarios (de buena medida lo somos ya si entendemos que la seguridad es un bien aunque sea de carácter intangible) del sistema de la seguridad social.

Y un acuerdo que viene a constituir una especie de renovación y plasmación práctica del concepto clásico de contrato social.

Consciente que la tarea encomendada al moderador pasa por predicar con el ejemplo y ser moderado en el uso del tiempo, dejando el máximo tiempo posible a los miembros de la mesa, me queda tan solo ceder la palabra a los ponentes, no sin antes presentarles de manera necesariamente sucinta como consecuencia de la amplitud de sus curriculums.

1. El contexto de una situación irrepetible

Participo de la opinión que lo inteligente no sólo es resolver problemas, sino plantearlos y considerarlos no sólo como problemas, sino verlos y transformarlos en oportunidades. Creo, también, en que podemos ser capaces de detectar y anticiparnos a los cambios, cuyos efectos se pueden convertir en situaciones incontrolables si no se reacciona con rapidez.

La Seguridad Social es, ante todo, un instrumento de certidumbre para los ciudadanos que debe tener en cuenta los cambios y comportamientos sociales, económicos y demográficos para que pueda seguir en la certeza de cumplir con los objetivos y los fines para los que está diseñada. La Seguridad Social ni fue diseñada en su origen, ni ha evolucionado hacia una institución para incitar a retirarse del mundo del trabajo.

La Seguridad Social no debería ser utilizada como elemento impulsor de los cambios y comportamientos sociales y demográficos, pues se saldría de su cometido. Su función y su éxito consiste en tenerlos en cuenta para garantizar su viabilidad y funcionamiento. No se trata de que la Seguridad Social sea o no progresista, sino que sea segura, además de social y progresiva.

En algunas ocasiones da la impresión de que se asiste sin embargo a un desarrollo espasmódico de las reglas por las que habitualmente esta discurriendo la Seguridad Social, a pesar de contar con un marco político de funcionamiento como antes nunca existió: el denominado Pacto de Toledo. Por cierto, el mes de abril pasado se cumplieron 10 años de su vigencia. Un desarrollo espasmódico y sin que se conozca o se anuncie el objetivo que se persigue, nos adentra en una etapa de incertidumbre, de cambios inesperados, de inseguridad jurídica, de utilización de la Seguridad Social para no se sabe qué fines. Puede dar entonces la sensación de

que la Seguridad Social se ha convertido en un elemento inestable y de creciente incertidumbre, que se mueve sin conocer previamente hacia donde se dirige en el tiempo.

Afortunadamente para la Seguridad Social, han coincidido en el tiempo durante estos últimos años dos elementos que han permitido un cierto sosiego económico que han sido aprovechados por el Gobierno para presentar ante la sociedad como un triunfo de rigor presupuestario y de estabilidad en las cuentas públicas, y de la propia Seguridad Social.

En primer lugar, la favorable situación económica en la segunda mitad de los años 90 es indudable que ha beneficiado, como no podía ser menos, a la viabilidad de la Seguridad Social, pero no es menos cierto que el crecimiento del número total de pensiones desde el año 1995 al 2001 (7 años), que ha sido de 198.943, ha contribuido también y de forma muy importante a su sostenibilidad, pues sólo en los 5 años inmediatamente anteriores (1990-1994), fue de 457.101 pensiones. Por otra parte, se ha reducido el número de nuevas altas de pensiones, pues se está dejando sentir el descenso de natalidad durante la guerra civil, ya que la caída demográfica durante esos años fue de nada menos que del 20% respecto de los años anteriores y, por otra, se ha acelerado, aunque menos, las bajas definitivas de pensiones. La pensión media mensual en el mes de junio de 2001 era de 545,68 euros. Es decir que cada pensión menos en el sistema, significó un menor gasto anual de 7.339,52 euros. El crecimiento menor en el número de pensiones durante los años 1995-2001 respecto de los años 1990-1994 fue de 258.158 para el conjunto del sistema. Resulta por lo tanto que durante un solo año a partir del 1995, ese menor gasto supuso más de 1.900 millones de euros (316.000 millones de pesetas en un año). En otras palabras, que el menor número de pensiones y, por ende, el menor gasto anual

por ese motivo ha contribuido de forma importante a la estabilidad económica y bonanza del sistema.

El segundo factor de sosiego económico es el crecimiento del número de cotizantes a la Seguridad Social durante ese quinquenio. Así es que se ha pasado de 13.029.432 afiliados cotizantes en el año 1997 (31-12), a 16.188.390 en el año 2000 (31-12). Actualmente superan los 17,5 millones. Ha crecido mucho más rápido el número de cotizantes a la Seguridad Social en esos años, casi 3,2 millones, que el de pensiones (443.780). Lo contrario hubiera sido insostenible, incluso durante ese mismo período. Si tan importante es el crecimiento de número de cotizantes, tanto más importante es el menor crecimiento del número de pensiones, pues se desacelera el gasto y, además, se consolida esa desaceleración en los años siguientes.

Con los hechos anteriores se plantea la duda de si siempre los problemas de viabilidad y sostenibilidad de la Seguridad Social son un problema de gastos o, si por el contrario, son también un problema de ingresos. Quizás se produzcan hechos que en algunas ocasiones sean de gastos y, en otras, de ingresos. La cuestión no es una pura cuestión semántica, sino de una gran importancia para la evolución, desarrollo y configuración de la estructura de la protección social.

Cada vez se visualiza con más intensidad y claridad un nuevo horizonte demográfico que no se puede ocultar y que inevitablemente va tener sus efectos en la articulación de las pensiones públicas. No es menos importante para esa articulación de las pensiones públicas la participación laboral de los hombres y mujeres, que vista la situación española, quizá suavice el impacto demográfico de los próximos años. La mayor tasa de actividad es ciertamente un alivio para el problema demográfico que se presenta, pero sólo es una parte de la solución del mismo, pero no la solución como tal.

Además, el mayor número de cotizantes, no es sinónimo de mayores cotizaciones. Así en un informe de la Administración de la Seguridad Social al Consejo General del Instituto Nacional de la Seguridad Social se puso de manifiesto que en el año 2001 la base media de cotización de los nuevos empleos era de 144.428 ptas/mensuales, en tanto que la base media para el conjunto de la población alcanzaba 230.818 ptas/mes.

En la viabilidad y sostenibilidad económica de la Seguridad Social influyen múltiples factores tales como el número de cotizantes, el nivel de protección, el número de pensionistas, la esperanza de vida de éstos, la estructura de las prestaciones. Sin embargo, todo ese conjunto de factores, lejos de significar un problema, constituye una ventaja que tienen los modelos de reparto respecto de los de capitalización. En efecto, pues si mayor es el número de factores que intervienen en la sostenibilidad del sistema, mayores posibilidades tienen de adaptación a las nuevas situaciones, en contraposición a lo que les sucede a los de capitalización que tienen muy mermada, por no decir nula, su capacidad de adaptación ante las cambiantes situaciones sociales y económicas. Si no, ¿cómo han podido adaptarse los modelos de reparto ante situaciones económicas y sociales tan adversas con las que han tenido que convivir hasta ahora?. Probablemente nadie se hubiera atrevido a proponer el cambio de los modelos de reparto por los de capitalización en esas circunstancias tan desfavorables. Incluso durante esas malas situaciones, los sistemas de reparto han sido capaces de adaptarse sin retroceder en el nivel de protección.

Fundamentalmente esas cuestiones relacionadas con las pensiones son las que muy brevemente se van a tratar a continuación, sin olvidar los cambios en la estructura familiar que deberían ser tenidos en cuenta a la hora de articular una protección social moderna.

2. El número de afiliados y la evolución demográfica

El mantenimiento de un número alto de afiliados al sistema favorece la viabilidad y sostenibilidad del nivel de protección, pero sin olvidar que sólo es una parte de la solución al problema demográfico. En los últimos 8 años ha crecido el número de afiliados al sistema en 4,5 millones. Todo parece indicar según las informaciones de que se dispone, y que permiten una cierta fiabilidad, es que esa tendencia se mantendrá en los próximos años con un crecimiento interanual en torno al 3%.

Siendo como es la evolución demográfica uno de los factores con un fuerte impacto en el gasto de las pensiones, no es menos cierto que, hasta el momento, es menor que el coste interanual de la revalorización según IPC.

El incremento que se va a producir de la esperanza de vida entre el año 2000 y 2020, parece, según la información de EUROSTAT que será de 2 años, lo que evidentemente significará mayor gasto de pensiones. Según los estudios que se realizaron en el año 1995 en la Comisión de la C.E., las necesidades como consecuencia del envejecimiento y que podrían ser satisfechas por un aumento de la productividad, ésta debería alcanzar el 0,2% en el año 2005 de media en la U.E., para pasar en el año 2007 al 0,5%. A partir del año 2015, el incremento de la productividad para satisfacer las mayores demandas de gasto por el envejecimiento no debería dejar de crecer anualmente. En el año 2025 el mayor coste por dicho motivo absorberá un crecimiento interanual de no menos de un punto de productividad.

La situación y evolución demográfica juega como un elemento dinamizador de gasto. El número de personas mayores de 65 años irá creciendo en los próximos años para pasar de 6,8 millones del año 2000, a 7,3 en

el año 2005. El número de pensiones pasará probablemente de 7,9 millones del año 2005 a 9,7 millones en el año 2020. Es muy probable que el incremento del número de pensiones crecerá en 100 mil menos que el de los nuevos cotizantes, también en ese mismo período (2000-2020). El dato sobre el crecimiento del número de pensiones tiene todas las posibilidades de que sea cierto; el de los cotizantes depende de la coincidencia de muchos factores, y esa incertidumbre es la que debe ser un factor de continuado estudio y análisis.

3. Las formas de acceso a la pensión de jubilación

Se tiene la impresión de que existe un ambiente social favorable a adelantar la jubilación. Parece que se ha pasado de una sociedad de mucho trabajo y poca vida, a una sociedad de mucha vida y menos trabajo. Puede sonar esa apreciación como exagerada, pero la realidad social, en algunas ocasiones suele ser distinta a lo que superficialmente percibimos. En tanto que en el año 2003 el 59,03% se jubilaba con menos de 65 años, en el año 2004, se ha pasado al 63,44%. De 76.293 nuevas pensiones de jubilación antes de los 65 años en el año 2003, se ha pasado a 86.265 en el año 2004.

Se ha producido, en relación con las fórmulas de acceso a la pensión de jubilación, una situación pendular. De sólo permitir 2 fórmulas, se ha pasado a 10. Tan poco justificado es situarse en una posición como en otra, aunque sea por razones distintas. Si bien es cierto que el reloj biológico no es igual para todos y que la denominada jubilación "mazazo" no resulta ser convincente, parece que tampoco puede ser que las múltiples fórmulas de jubilación sean la solución. Salvo excepciones, todas las fórmulas no hacen otra cosa que permitir la jubilación antes de lo que se podría llamar edad legal o normal. Actualmente esa edad normal, se ha convertido en una excepción.

Sorprende el hecho de que algunas de las fórmulas de jubilación antes de los 65 años son incluso más beneficiosas que si se hiciera a la edad normal o legal. Tiene difícil justificación, tanto social como económicamente.

La situación actual está generando dos efectos, ninguno de los dos es sano para el sistema y sobre todo para los propios ciudadanos: un alto índice de litigiosidad en el acceso a la jubilación como antes no había sucedido y mayores complicaciones y dificultades de gestión ante esa avalancha de posibilidades de anticipación de la jubilación.

4. Las nuevas situaciones sociales y la pensión de viudedad

Asegurar como asegura el propio Convenio 102 de la O.I.T. del año 1952, conocido como "*norma mínima*", que en caso de muerte del "*sostén de la familia*" se debe reconocer una pensión, parece que no es actualmente una idea compartida por todos, porque ya no se ajusta a la realidad social. La propia O.I.T. ha revisado su terminología y concepto, pues la incorporación de la mujer al mercado de trabajo remunerado ha roto ese esquema conceptual de atribución de derechos.

La ruptura del matrimonio, y reconocida esa ruptura civilmente, pone a la Seguridad Social ante una nueva situación social que debe ser considerada y regulados sus efectos. Quizá no sea anacrónico pensar que igual que civilmente se miden los efectos económicos para el convenio regulador de la nueva situación de los excónyuges, también la Seguridad Social debería tomar nota

de esa situación convenida por los que un día fueron cónyuges y ratificada judicialmente. No es exagerado recordar que la Seguridad Social no suele apartarse de las regulaciones y efectos que en el y por el derecho civil han sido previamente definidas. Se entiende en la Seguridad Social por matrimonio, por ejemplo, aquello que como tal es definido por el derecho civil. El Derecho de la Seguridad Social no interviene en su definición civil.

5. La incapacidad del trabajador y su protección

Se podrá o no estar de acuerdo con la existencia de un número reducido de situaciones de incapacidad que generan derecho a la protección social por dicha situación. También se puede compartir la idea de una amplia diversificación conceptual de situaciones de incapacidad que generan el derecho. Tanto una como otra tendencia y situación existen ya en nuestro entorno más inmediato: Holanda puede ser el extremo de múltiples definiciones de incapacidad y Alemania el polo opuesto con sólo dos. Tanto una como otra situación genera un alto grado de conflictividad; en muchas ocasiones porque esta prestación está sometida en su raíz a elementos subjetivos para su reconocimiento, y si esto fuera poco, también a la situación del mercado de trabajo. Ni una ni otra -muchas o pocas situaciones que generan el derecho a la prestación- solucionan estas tensiones. Proponer una u otra dirección, como única alternativa, en la concepción de esta prestación, es no querer ver las tensiones consustanciales en que se desenvuelve esta prestación.

6. Cuadros y gráficos que confirman las descripciones anteriores

Cuadro 1. Evolución de la población, del número de pensionistas y del número de ocupados

	Población	Afiliados ocupados	Afiliados ocupados y desempleados	Pensionistas	Pensiones	% Pensionistas / población	Afiliados ocupados / pensionistas	Relación afiliados ocupados y desempleados / pensionistas
1994	40.229.598	12.109.602	13.519.668	6.391.427	6.903.083	15,89%	1,89	2,12
1995	40.460.055	12.300.791	13.465.047	6.516.282	7.039.678	16,11%	1,89	2,07
1996	39.669.394	12.529.362	13.681.551	6.636.497	7.222.993	16,73%	1,89	2,06
1997	39.520.272	13.029.432	14.004.560	6.740.378	7.364.232	17,06%	1,93	2,08
1998	39.852.651	14.015.664	14.924.048	6.846.595	7.476.202	17,18%	2,05	2,18
1999	40.202.160	14.577.435	15.372.792	6.932.804	7.561.781	17,24%	2,10	2,22
2000	40.499.791	15.175.066	16.028.187	7.017.233	7.649.392	17,33%	2,16	2,28
2001	41.116.842	15.651.001	16.557.029	7.121.087	7.715.679	17,32%	2,20	2,33
2002	41.837.894	16.105.068	17.088.543	7.190.919	7.793.805	17,19%	2,24	2,38
2003	42.717.064	16.475.852	17.533.210	7.247.856	7.855.750	16,97%	2,27	2,42
2004	43.197.684	17.150.067	18.137.587	7.300.329	7.920.695	16,90%	2,35	2,48

Afiliados a 31 de diciembre de cada año

Pensionistas a 1 de diciembre de cada año

Población: 1994 y 1995 población de derecho derivada de las rectificaciones padronales (a 1 de enero); 1996 padrón municipal (a 1 de mayo); 1997 estimación intercensal (a 1 de julio); de 1998 a 2004 padrón municipal (a 1 de enero)

Fuente: INE

Gráfico 1. Evolución de la relación afiliados ocupados y desempleados/pensionistas (1994-2004)

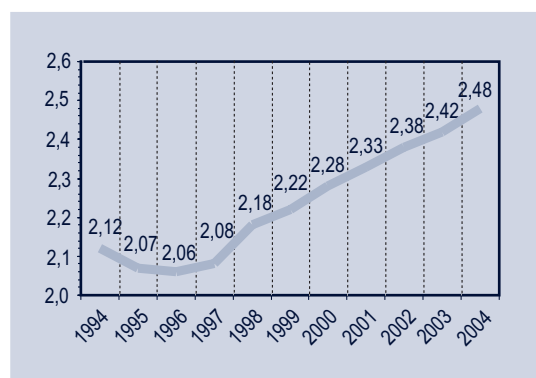


Gráfico 2. Evolución del porcentaje pensionistas/población (1994-2004)

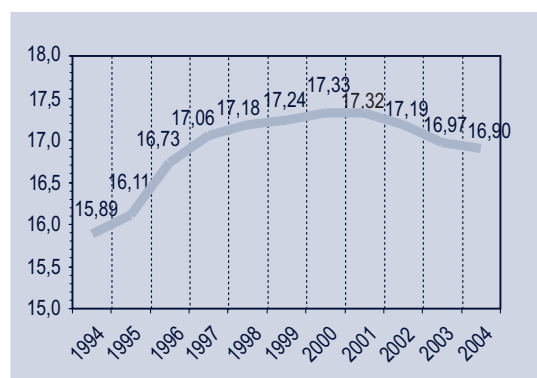
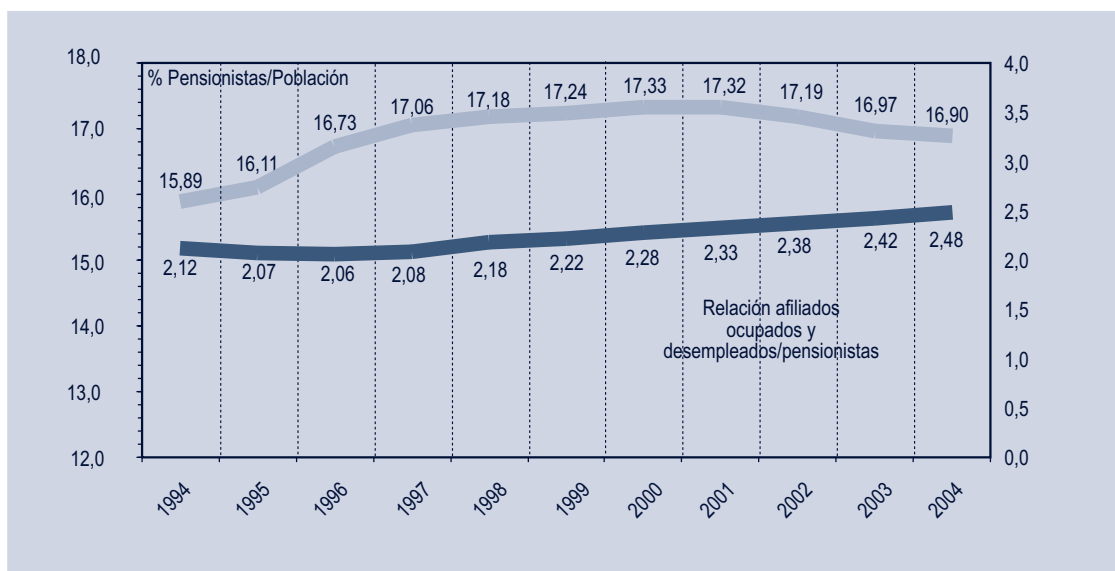


Gráfico 3. Evolución de la relación pensionistas/población y del ratio afiliados/pensionistas (1994-2004)



Cuadro 2. Tasa de empleo 15-64 años y tendencias del empleo

Tasa de empleo 15-64 años	EU-15	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK
2001	64,0	59,3	76,2	65,8	55,4	56,3	63,1	65,7	54,8	62,9	74,1	68,4	68,8	68,1	71,7	71,7
2000	63,2	60,5	76,3	65,4	55,7	54,8	62,0	65,2	53,7	62,7	72,9	68,4	68,3	67,3	70,8	71,5
Tendencias del empleo																
Total 2001 (millones)	167,9	4,0	2,8	38,8	3,9	16,0	24,8	1,7	23,5	0,3	8,3	4,0	5,0	2,3	4,3	28,2
Total 2000 (millones)	165,8	3,9	2,8	38,7	3,9	15,6	24,3	1,7	23,1	0,3	8,1	4,0	4,9	2,3	4,2	27,9
Total 1996 (millones)	156,1	3,7	2,6	37,3	3,8	13,7	22,8	1,3	22,1	0,2	7,3	3,9	4,5	2,1	4,1	26,5
2001/1996 (% incremento medio anual del empleo)	1,5	1,2	1,1	0,8	0,7	3,1	1,7	5,5	1,2	2,1	2,6	0,6	1,9	2,2	1,2	1,2
2001/2000 (% incremento anual del empleo)	1,2	1,2	0,2	0,2	0,2	2,5	2,0	2,9	1,6	2,2	2,1	0,2	1,6	1,2	1,9	0,9

Fuente: EUROSTAT. Datos trimestrales sobre la población activa

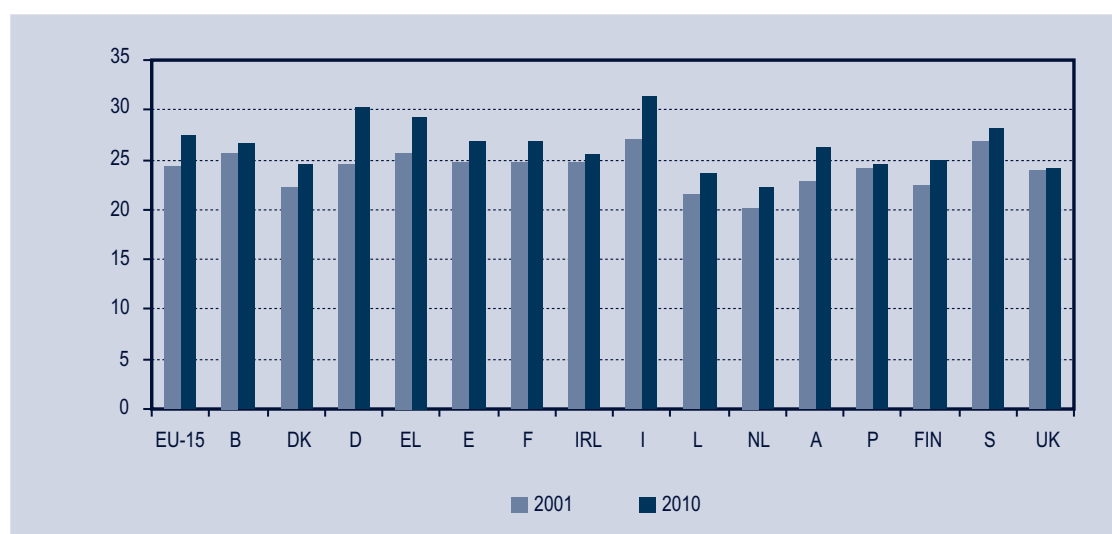
Cuadro 3. Relación de dependencia de la tercera edad

	EU-15	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK
1990	21,6	22,1	23,2	21,6	20,4	20,2	21,1	21,1	21,5	19,3	18,6	22,1	20,0	19,8	27,7	24,0
1995	23,0	23,8	22,7	22,5	22,8	22,3	23,0	23,0	24,1	20,6	19,3	22,4	21,6	21,1	27,4	24,3
2000	24,3	25,5	22,2	23,9	25,6	24,6	24,6	24,6	26,6	21,4	20,0	22,9	23,8	22,2	26,9	23,9
2001	-	25,7	22,2	24,5	-	24,7	24,7	24,8	27,1	21,5	20,1	22,9	24,2	22,4	26,8	-
2010	27,3	26,7	24,6	30,3	29,2	26,8	26,8	25,5	31,3	23,6	22,3	26,3	24,5	24,9	28,1	24,2

Nota: población de 65 años como porcentaje de la población en edad de trabajar (15-64 años a 1 de enero)

Fuente: EUROSTAT, Estadísticas demográficas

Gráfico 4. Relación de dependencia de las personas mayores (2001 y 2010)



Fuente: EUROSTAT, Estadísticas demográficas. Datos de 2000 de EU-15, EL Y UK

Cuadro 4. Evolución de las altas de jubilación (2003-marzo 2005). Datos acumulados

PERÍODO	Total altas jubilación		Altas de jubilación anticipada		Altas de jubilación ordinaria	
	Número	Pensión media	Número	Pensión media	Número	Pensión media
2003	190.574	772,96	76.293	940,83	114.281	660,89
2004	187.104	856,13	86.265	1.026,15	100.839	710,68
2005*	67.472	867,25	25.467	1.061,54	42.005	749,45

* Acumulado a Marzo

Cuadro 5. Evolución de las altas de jubilación (2003-marzo 2005). Régimen General, Datos acumulados

PERÍODO	Total altas jubilación		Altas de jubilación anticipada		Altas de jubilación ordinaria	
	Número	Pensión media	Número	Pensión media	Número	Pensión media
2003	128.149	895,87	66.523	970,49	61.626	815,33
2004	131.253	984,01	76.883	1.058,54	54.370	878,61
2005*	45.765	1.011,80	22.558	1.096,00	23.207	929,95

* Acumulado a Marzo

Cuadro 6. Pensiones contributivas en vigor a 31 de diciembre de 2004 y a 1 de marzo de 2005, distribuidas por sexo

	INC. PERMANENTE		JUBILACIÓN		VIUDEDAD		ORFANDAD		FAV. FAMILIAR		TOTAL PENSIONES	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
31 de diciembre de 2004	732,08	537,85	753,18	460,56	354,96	440,02	250,10	254,48	304,64	338,26	717,41	447,53
1 de marzo de 2005	759,63	560,85	786,96	482,55	369,34	461,27	263,01	267,74	319,89	354,74	748,78	468,90
Variación en valor absoluto	27,55	23,00	33,78	21,99	14,38	21,25	12,91	13,26	15,25	16,48	31,37	21,37
Variación en porcentaje	3,76	4,28	4,48	4,77	4,05	4,83	5,16	5,21	5,01	4,87	4,37	4,78

Unidad: euros

Cuadro 7. Incremento del importe de la pensión media de las pensiones contributivas en vigor desde el 31 de diciembre de 2004 al 1 de marzo de 2005, distribuido por sexo y comunidades autónomas

	INC. PERMANENTE		JUBILACIÓN		VIUDEDAD		ORFANDAD		FAV. FAMILIAR		TOTAL PENSIONES	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
ANDALUCIA	3,76	4,04	4,74	4,89	4,11	5,06	5,33	5,40	4,30	5,18	4,51	4,92
ARAGÓN	3,76	4,10	4,55	4,80	3,76	4,98	4,90	4,92	4,22	4,51	4,44	4,86
ASTURIAS	3,62	4,20	4,07	4,66	3,78	4,49	4,84	5,48	4,00	4,13	3,98	4,57
ILLES BALEARS	3,68	3,86	4,48	4,92	3,89	4,67	4,90	4,96	10,01	7,01	4,34	4,69
CANARIAS	3,61	3,66	4,55	4,81	4,68	5,02	4,98	5,06	5,32	5,38	4,42	4,83
CANTABRIA	3,88	4,14	4,21	4,82	4,25	4,56	4,86	4,90	2,79	4,48	4,13	4,65
CASTILLA LEÓN	3,81	3,94	4,69	4,81	4,24	5,10	5,38	5,78	6,74	4,94	4,57	4,95
CASTILLA LA MANCHA	4,29	4,21	5,19	4,94	4,49	5,48	6,03	5,64	5,01	4,72	5,07	5,28
CATALUÑA	3,71	5,23	4,32	4,65	3,98	4,57	4,83	4,72	5,02	4,46	4,22	4,62
COM. VALENCIANA	4,00	3,99	4,61	4,96	4,09	4,97	5,46	5,17	4,71	5,45	4,52	4,88
EXTREMADURA	3,97	4,05	5,28	5,05	4,48	5,56	5,82	5,49	6,40	5,03	5,09	5,36
GALICIA	3,82	4,44	4,67	5,01	4,04	4,71	5,54	5,65	5,68	5,19	4,55	4,86
MADRID	3,39	3,92	4,14	4,45	3,93	4,58	4,66	4,71	5,19	4,71	4,08	4,51
MURCIA	3,81	5,03	4,55	4,69	3,82	5,03	5,49	5,66	5,25	6,55	4,40	4,91
NAVARRA	3,55	4,12	4,60	4,78	3,97	4,84	5,03	6,04	2,81	4,85	4,43	4,78
PAÍS VASCO	3,79	4,24	4,03	4,60	3,88	4,42	4,57	4,77	3,38	4,36	4,00	4,49
LA RIOJA	3,72	4,35	4,56	4,70	3,77	5,17	4,68	6,35	13,88	4,01	4,44	4,93
CEUTA	4,10	3,70	3,96	4,31	1,24	4,58	7,68	7,94	3,87	-2,92	4,19	4,55
MELILLA	3,82	3,50	4,27	4,29	4,63	5,09	5,52	4,07	8,39	4,20	4,10	4,59
TOTAL NACIONAL	3,76	4,28	4,48	4,77	4,05	4,83	5,16	5,21	5,01	4,87	4,37	4,78

Unidad: en porcentaje

Cuadro 8. Importe mensual del complemento por mínimos de las pensiones en vigor con complemento por mínimos y porcentaje que suponen sobre el importe total de las pensiones (datos a 1 de abril de 2005)

	INC. PERMANENTE		JUBILACIÓN		VIUEDEDAD	
	Importe del complemento	% s/importe total	Importe del complemento	% s/importe total	Importe del complemento	% s/importe total
GENERAL	1.191.831,47	0,06	70.113.601,33	3,10	52.086.234,81	7,83
AUTÓNOMOS	606.501,94	1,38	32.968.397,53	11,56	19.531.764,12	21,32
AGRARIO AJENA	540.750,54	2,00	18.535.614,86	11,22	26.272.277,43	34,14
AGRARIO PROPIA	215.309,78	1,65	36.243.305,51	14,99	18.264.682,88	27,43
TRAB. DEL MAR	30.569,24	0,48	1.574.760,82	2,62	2.663.836,77	13,11
MINERÍA DEL CARBÓN	2.588,00	0,04	141.738,15	0,25	679.447,97	4,93
EMPLEADOS DE HOGAR	487.807,68	8,29	16.511.399,54	24,25	148.010,99	6,45
ACC. DE TRABAJO	122.715,22	0,19	1.365.194,04	5,23	3.008.181,27	8,35
ENF.PROFESIONALES	4.074,40	0,03	138.780,37	0,87	949.789,62	9,33
TOTAL SISTEMA	3.202.148,27	0,55	177.592.792,15	5,59	123.604.225,86	12,58

	ORFANDAD		FAV. FAMILIAR		TOTAL PENSIONES	
	Importe del complemento	% s/importe total	Importe del complemento	% s/importe total	Importe del complemento	% s/importe total
GENERAL	3.314.081,84	7,34	758.754,75	8,72	127.464.504,20	3,78
AUTÓNOMOS	912.443,72	15,04	118.554,96	16,80	54.137.662,27	12,67
AGRARIO AJENA	1.589.793,38	27,29	147.147,68	15,60	47.085.583,89	17,07
AGRARIO PROPIA	1.558.329,02	30,05	302.789,77	17,29	56.584.416,96	17,23
TRAB. DEL MAR	190.645,67	13,15	29.592,72	8,31	4.489.405,22	5,06
MINERÍA DEL CARBÓN	47.143,24	5,08	3.240,95	1,11	874.158,31	1,12
EMPLEADOS DE HOGAR	115.009,72	24,83	17.618,67	10,69	17.279.846,60	22,47
ACC. DE TRABAJO	135.403,41	2,85	9 37	1,06	4.640.986,31	3,51
ENF.PROFESIONALES	46.990,02	10,12	1.445,84	0,87	1.141.080,25	2,82
TOTAL SISTEMA	7.909.840,02	11,25	1.388.637,71	9,94	313.697.644,01	6,50

Cuadro 9. Evolución del número de pensiones e importes de complemento a mínimos. Prestaciones gestionadas por el INSS*, 2001-2005

AÑO	Número de pensiones (1)	% Incr. s/año ant.	Importe mensual (1)	% Incr. s/año ant.	Importe total 1º trimestre	% Incr. s/año ant.	Importe total anual	% Incr. s/año ant.
2001	2.368.180	--	285.988.763,20	--	862.524.014,40	--	4.011.396.195,69	--
2002	2.336.486	-1,34	285.428.207,80	-0,20	869.421.733,58	0,80	4.022.460.323,04	0,28
2003	2.278.091	-2,50	284.498.337,50	-0,33	866.402.586,02	-0,35	4.010.390.829,34	-0,30
2004	2.183.631	-4,15	272.612.628,42	-4,18	833.154.071,97	-3,84	3.849.241.952,37	-4,02
2005	2.182.350	-0,06	309.158.110,97	13,41	929.523.981,09	11,57	4.300.000.000,00	11,71

* Sin incluir el Régimen Especial del Mar

(1) Nómina del mes de diciembre de cada año

En el año 2005 la nómina se refiere al mes de marzo. Importe total anual estimado

Gráfico 5. Evolución del importe de complemento a mínimos de la nómina de diciembre de cada año. Prestaciones gestionadas por el INSS*, 2001-2005



* Sin incluir el Régimen Especial del Mar

En el año 2005 se refiere a la nómina del mes de marzo

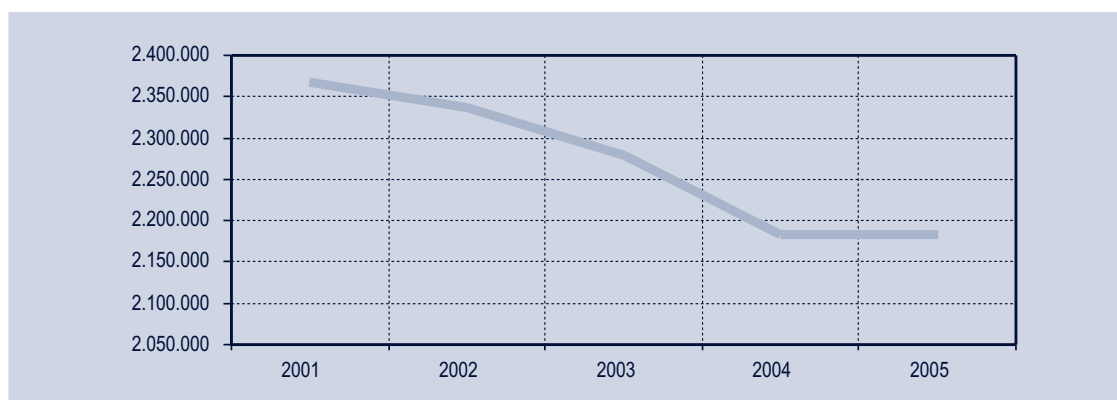
Gráfico 6. Evolución del importe de complemento a mínimos del primer trimestre de cada año. Prestaciones gestionadas por el INSS*, 2001-2005



* Sin incluir el Régimen Especial del Mar

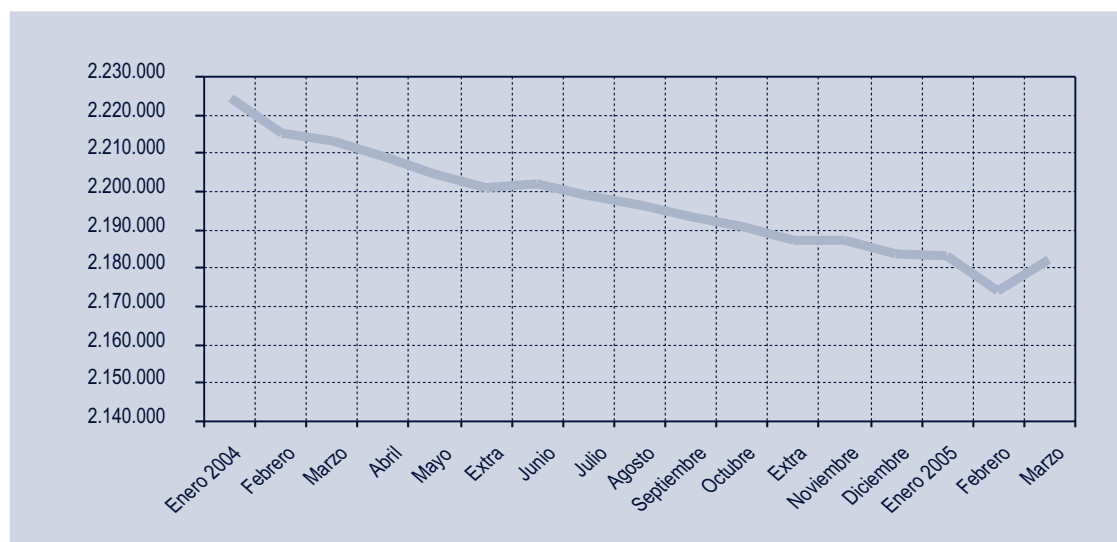
En el año 2005 se refiere a la nómina del mes de marzo

Gráfico 7. Evolución del número de pensiones con complementos a mínimos de la nómina de diciembre de cada año. Prestaciones gestionadas por el INSS*, 2001-2005



* Sin incluir el Régimen Especial del Mar
En el año 2005 se refiere a la nómina del mes de marzo

Gráfico 8. Evolución mensual del número de pensiones con complemento a mínimos. Prestaciones gestionadas por el INSS*, período Enero/2004-Marzo/2005



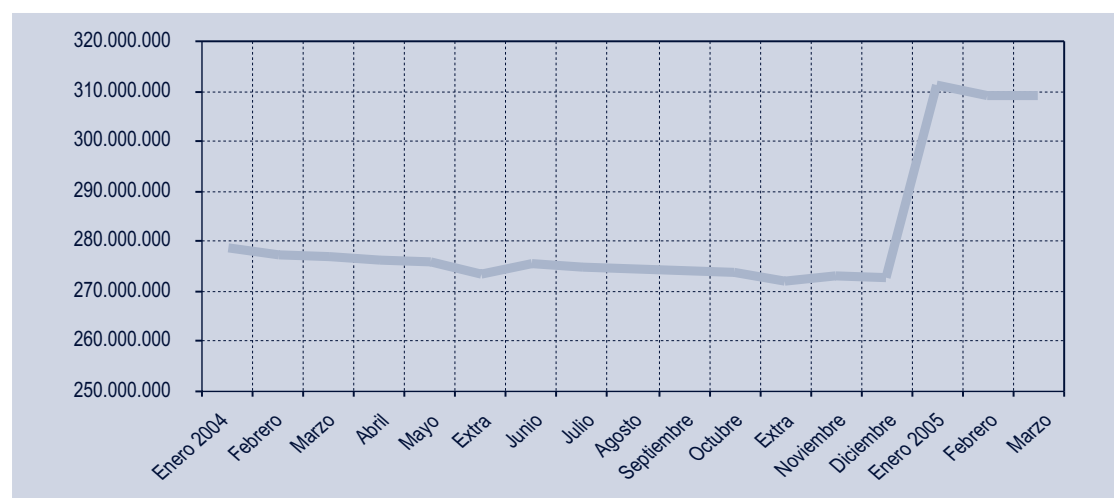
* Sin incluir el Régimen Especial del Mar

Cuadro 10. Evolución mensual de los complementos a mínimos de pensiones. Prestaciones gestionadas por el INSS*, período Enero/2004-Marzo/2005

MES	Número de pensiones	% de Incr. mensual	Importe total	% de Incr. mensual
Enero 2004	2.224.248	-	278.746.868,31	-
Febrero	2.215.167	-0,41	277.394.964,71	-0,48
Marzo	2.213.082	-0,09	277.012.238,95	-0,14
Abril	2.209.069	-0,18	276.368.829,46	-0,23
Mayo	2.204.806	-0,19	275.780.700,85	-0,21
Extra	2.201.068	-	273.452.313,92	-
Junio	2.202.155	-0,12	275.395.904,68	-0,14
Julio	2.198.804	-0,15	274.938.729,67	-0,17
Agosto	2.196.684	-0,10	274.599.671,32	-0,12
Septiembre	2.193.559	-0,14	274.095.778,51	-0,18
Octubre	2.190.855	-0,12	273.651.044,62	-0,16
Extra	2.187.299	-	272.055.890,42	-
Noviembre	2.187.313	-0,16	273.136.388,53	-0,19
Diciembre	2.183.631	-0,17	272.612.628,42	-0,19
Enero 2005	2.183.116	-0,02	311.129.422,99	14,13
Febrero	2.174.128	-0,41	309.236.447,13	-0,61
Marzo	2.182.350	0,38	309.158.110,97	-0,03
Media mensual año 2004		274.945.853,74		
Media mensual año 2005		309.841.327,03		

* No están incluidos los datos del Régimen Especial del Mar

Gráfico 9. Evolución mensual del importe de complementos a mínimos de pensiones. Prestaciones gestionadas por el INSS*, período Enero/2004-Marzo/2005



* Sin incluir el Régimen Especial del Mar

Gráfico 10. Evolución del gasto en protección social en España y en la UE

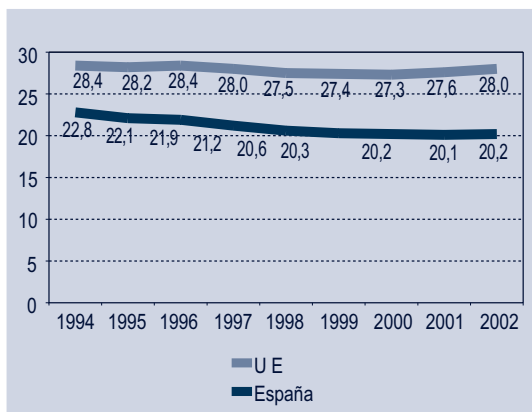
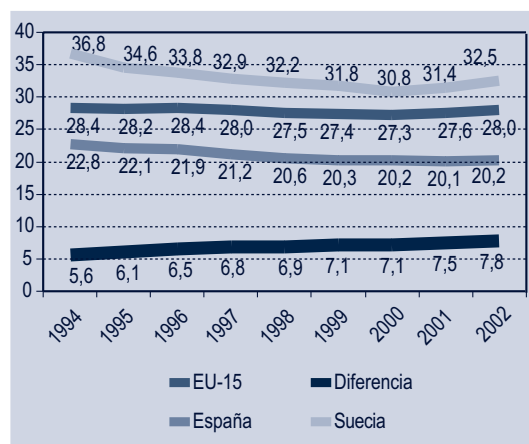


Gráfico 11. Gastos en protección social en España y media de la UE-15 y UE-12 (PIB %)



Fuente: EUROSTAT, Social Protection in Europe (Statistics in focus, Theme 3 3/2003)

SITUACIÓN DE LOS FONDOS DE PENSIONES DE EMPRESAS EN EE UU 2004

- 192 Cajas de Pensiones en quiebra
- 23,3 mil millones dólares USA de déficit del Fondo de Garantía de los Beneficiarios de Pensión
- 11,2 mil millones dólares USA de déficit en el año 2003, con 155 Cajas de Pensión en quiebra
- 192 mil millones dólares USA de déficit de las empresas incluidas en el índice bursátil Standard-Poor's-500
- 5,7 mil millones dólares USA de déficit en el año 2003 en la Caja de Pensiones de BOEING
- 10 mil millones de dólares USA de déficit en el año 2003 en la Caja de Pensiones de EXXON MOBIL
- 11 mil millones de dólares USA de déficit en el año 2003 en la Caja de Pensiones de FORD-COMPANY
- 20 mil millones de dólares USA de déficit en el año 2003 en las Cajas de Pensiones de las 7 compañías aéreas más grandes de EE UU

Fuente: Die Welt. 21 noviembre 2004

7. Mayor calidad de la información y de datos facilita el conocimiento de los problemas y situaciones para así proponer mejores soluciones para resolverlos

El Pacto de Toledo del año 1995, como el renovado del año 2003, no es un pacto de silencio sobre la Seguridad Social sobre lo que no se puede discutir, sino que se trata de un camino por el que la sociedad quiere que discurra la discusión. Probablemente sea uno de los resultados políticos de más valor y contenido social alcanzado en sede parlamentaria. El Pacto de Toledo, ni el original, ni el renovado, es una solución definitiva a los problemas que aparecen continuamente en relación con la evolución de la Seguridad Social, pero es en cualquier caso, y sobre todo, una defensa del actual modelo de protección de que se dispone. Si se acepta esta hipótesis, habrá que aceptar también que no es posible aceptar el inmovilismo de reformas en la Seguridad Social. El inmovilismo puede llegar a ser un elemento negativo para el sistema.

Los cambios que necesita actualmente la Seguridad Social, son consecuencia de los cambios en los comportamientos sociales y estructurales producidos en el sistema, y no están condicionados por una situación económica perentoria. La advertencia que hace el Pacto de Toledo sobre la evolución demográfica no debería ser ignorada, pues afectará al funcionamiento y estructura del propio modelo. Se podrá o no estar de acuerdo en la dimensión de los efectos, pero que la situación futura no será como la actual, resulta inevitable y evidente.

El modelo de protección actual, sin llegar a ser catastrófico, puede llegar a estar en crisis porque no se adapte bien a las características y circunstancias propias de la sociedad actual. Perdería su legitimidad. No se trata de llevar a cabo unos cambios por un problema de control de gasto o de financiación, sino que es con-

secuencia de un problema de adaptación funcional. En nada contradice esa evolución al principio de solidaridad que deber primar sobre los medios técnicos o instrumentales utilizados para conseguirlo. No se ha olvidado que el seguro es una técnica, mientras que la solidaridad, es un valor, en la misma línea que lo definen los numerosos textos elaborados por la O.I.T., especialmente en el documento *"La Seguridad Social para el año 2000"* y de la Comisión de la UE en su documento *"Pensiones seguras y viables del año 2003"*.

Si se acepta que el mercado de trabajo está en permanente transformación y la Seguridad Social, en su actual configuración, está conformada como un modelo profesionalista, resultará inevitable que debe tener en cuenta esas transformaciones, igual que debe tener en cuenta las nuevas situaciones y comportamientos sociales.

Es cierto que hay datos difíciles de pronosticar certeramente, tales como la inflación, el comportamiento del mercado de trabajo, el impacto aún no sentido del todo de la globalización, la productividad... Son demasiadas incógnitas e incertidumbres para hacer que la Seguridad Social no tenga que ir adaptándose permanentemente. Por cierto, ¿Conocían, que por ejemplo en el año 1991, si se suprimen los efectos de la inflación, el barril de petróleo costaba 60 dolores, y hubiera tenido un impacto negativo en el crecimiento en Europa del 0'2% si hubiera alcanzado los 70 dólares?. ¿Conocían que por cada tonelada de petróleo utilizada en la producción, el valor de los bienes alcanzados con esa utilización era en el año 1971 de 9.138 euros y en el año 2003 alcanzaban un valor de 18.566 euros?. La productividad seguramente tiene algo que ver, pero es una incógnita cuál va a ser su futuro crecimiento.

Los cambios no pueden ser el producto de construcciones sociales generadas a través de un sobrevalorado constructivismo, sino que debe ser lo que, en términos

de la OIT, se denomina "*fruto de un nuevo consenso social*" entre todos los agentes sociales, incluido el Gobierno que tiene la responsabilidad constitucional de gobernar.

Recientemente se están empezando a difundir tres ideas en Europa sobre las que se quieren basar ciertos cambios en la evolución de los actuales modelos de reparto de los sistemas de Seguridad Social, que pueden resultar perturbadores: No puede ser que se generalice la idea de que las pensiones son un seguro contra la tenencia de hijos, debido a que si una pareja no tiene hijos, será mantenida por los hijos de los ciudadanos que los tienen. Tampoco puede aceptarse la idea de que el actual modelo es el culpable de la inmigración, porque los inmigrantes son atraídos por los elevados salarios que perciben por los trabajos que los nacionales ya no quieren realizar, y a los que el modelo los protege mediante la concesión de prestaciones sociales. Tampoco es convincente la idea de que la gran ventaja de los modelos de capitalización en un mundo globalizado sea por su carácter internacionalizable. La decisión a favor de uno u otro modelo es generalmente una decisión política, y si no es científica, será porque no está demostrada ni asegurada la viabilidad económica, ni del modelo de capitalización, ni del modelo de reparto, y éste goza de elementos demostrables de adaptación a las nuevas situaciones y comportamientos sociales.

Los hechos y las situaciones en que se desenvuelve el régimen de pensiones en España y la dirección que apunta el Pacto de Toledo aconsejan modificar las actuales fórmulas de acceso a las pensiones de jubilación. Es necesario llevar a cabo un reajuste y ordenación de las actuales fórmulas de jubilación para que, al menos, no sean contradictorias entre sí, y con la equidad del propio sistema. Si resulta ser cierto que en el mundo deportivo, el éxito tiene premio, en la Seguridad Social, la mayor cotización también. La prolongación de la vida laboral debería ser un objetivo a alcanzar y para ello no es necesario modificar la edad legal de 65 años.

La mayor incorporación de la mujer al trabajo remunerado es una realidad social que aconseja ser tenida en cuenta, en la estructura y concepción de la pensión de viudedad. No se trata de suprimir prestaciones sino de adaptar la prestación a esa nueva realidad social. La regulación de divorcio en el ámbito civil no puede ignorarse por la Seguridad Social. No es muy convincente que lo que es recomendable para una institución (en el Derecho Civil), sea un inconveniente para la otra (en el Derecho de la Seguridad Social).

Todo ello no impide seguir mejorando las pensiones mínimas por encima de la evolución del IPC, sino más bien lo contrario.

En primer lugar deseo agradecer al Consejo Económico y Social del Principado de Asturias la invitación, realizada a través de la Federación Asturiana de Empresarios, cursada a CEOE que nos permite intervenir en estas Jornadas y exponer la opinión de las Organizaciones Empresariales sobre el Sistema de Seguridad Social, en particular sobre las pensiones públicas.

Nuestro Sistema de Seguridad Social que ya ha celebrado su primer centenario ha pasado, a lo largo de los años, por sucesivos procesos de reforma para adaptarse a las cambiantes circunstancias económicas y a las nuevas demandas y necesidades derivadas de cambios sociales.

Estas Jornadas les permitirán acercarse al ámbito protector del Sistema, en particular en lo que se refiere a las pensiones, por la trascendencia cuantitativa y cualitativa, socialmente hablando, que las mismas tienen.

Pero, para enmarcar la posición de las Organizaciones Empresariales en materia de pensiones públicas, me gustaría acercarles a otros aspectos de nuestro Sistema Público que, en nuestra opinión, tienen como mínimo idéntica trascendencia cuantitativa, y afortunadamente, desde el punto de vista cualitativo, cuentan cada vez con mejor valoración social.

Cualquier análisis del Sistema va necesariamente unido al de la actividad empresarial, ya que ésta ha sido, desde sus más remotos orígenes, fuente generadora de riqueza y creadora de empleo, contribuyendo a través del pago de gravámenes y tasas al desarrollo de las políticas de protección social.

En términos económicos, la relación de las empresas y los trabajadores con el Sistema de Seguridad Social se

traduce en términos de avance de ejecución de Presupuesto de Recursos-Diciembre 2004 en las cifras siguientes 82.091,26 millones de euros (Presupuesto 77.058,44 millones de euros).

De este total, la aportación de las cotizaciones empresariales asciende a 70.756,08 millones de euros (no incluye cuotas desempleados que son 2.974,33 millones de euros).

Los datos muestran cómo nos encontramos en una coyuntura extraordinariamente positiva con resultados excedentarios en recaudación por cotizaciones sociales, y elevados niveles de inscripción de empresas y afiliación de trabajadores.

No siempre ha sido tan favorable la coyuntura. La realidad en los últimos 25 años en España ha mostrado como la caída de la actividad empresarial y la desaparición de las empresas lleva consigo siempre la destrucción del empleo, comportando con ello graves efectos en el Sistema de Seguridad Social, que ha registrado situaciones de preocupantes déficits financieros, que aún pesan en las cuentas y balances del mismo (a cierre del 2003, último dato disponible, 18.450,72 millones de euros).

Por ello, las Organizaciones Empresariales siempre hemos defendido que el debate sobre el Sistema de Seguridad Social no debería diluirse en medidas de carácter coyuntural, cuya rentabilidad a corto plazo puede condicionar seriamente la viabilidad futura del Sistema, sino por el contrario centrarse en un objetivo a largo y medio plazo.

El reto de futuro consiste en afrontar con garantía la tarea de compatibilizar el sostenimiento futuro del sistema con el crecimiento económico y un alto nivel de empleo.

Dicho de otra manera, las reformas que se aborden en materia de Seguridad Social no deberían constituir un obstáculo para la consecución de los otros objetivos.

Por eso, se requieren actuaciones por parte de los responsables políticos y también por parte de los interlocutores sociales que venimos considerando al diálogo social como el cauce más adecuado para resolver conflictos y afrontar en mejores condiciones los cambios y las diferentes coyunturas por las que atraviesa la economía, el empleo y el Sistema de Seguridad Social.

A través de dicho diálogo hemos sido parte de los últimos procesos de reforma del Sistema de Seguridad Social, en particular desde 1996 a partir del Pacto de Toledo, y estamos en este momento en fase de analizar políticas y medidas que faciliten la viabilidad de nuestro Sistema de Seguridad Social a medio y largo plazo, en particular el Sistema de Pensiones, frente a los siguientes retos:

- La evolución demográfica

Dicha evolución está comportando afortunadamente una mayor esperanza de vida. Éste por sí mismo es un dato positivo, en términos de progreso social y calidad de vida.

Junto a ello, asistimos a una incorporación más tardía a la vida laboral y a una retirada más prematura del trabajo activo, lo que entre otros efectos, se traduce en *impactos económicos* de mayor gasto en el Sistema de Seguridad Social, fundamentalmente en pensiones, asistencia sanitaria y servicios sociales, junto con la aparición de nuevas demandas de protección como la situación de dependencia.

Si a ello se une un descenso muy significativo de la tasa de fecundidad, es razonable prever la generación

de situaciones de dificultad económica sobre nuestro sistema de reparto.

Algunos datos demográficos permiten acercarnos al problema señalado.

Las proyecciones demográficas (tanto las estadísticas del INE y del propio Sistema de Seguridad Social como las de la Comisión Europea) muestran que el Sistema de Pensiones se va a ver afectado por los factores siguientes:

Cuadro 1. Disminución de la tasa de fecundidad. Población 0-19 años

Año	Porcentaje sobre población total
1991	27,03
2000	20,90
2001	19,30
2040	16,40

Cuadro 2. Disminución de las personas en edad activa. Población 20-64 años

Año	Porcentaje sobre población total
1991	58,60
2000	62,20
2040	54,50

Cuadro 3. Incremento de las personas en edad superior a 65 años. Población de 65 y más años

Año	Porcentaje sobre población total
1991	14,1
2000	16,9
2020	19,0
2040	29,1

Es necesario, por tanto, establecer medidas que suavicen y amortigüen los efectos negativos del envejecimiento de la población.

En esa línea ya se han incorporado algunas a nuestra legislación, para configurar un marco de jubilación gradual y flexible, fruto del Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social de abril de 2001, fijando incentivos para la permanencia en el empleo de los trabajadores más allá de la edad ordinaria de jubilación, así como estableciendo bonificaciones en las cotizaciones empresariales de los trabajadores de 60 y más años de edad con 5 años de antigüedad en las empresas.

Esta última medida propuesta por las Organizaciones Empresariales ha pretendido articular una medida que contribuya a la permanencia de trabajadores de más edad en el mercado laboral, y el balance de su aplicación desde enero del año 2000 es satisfactorio por cuanto que, según datos de la Tesorería General de la Seguridad Social, cada año se ha ido incrementando el número de trabajadores ocupados en dichos tramos de edad en porcentajes en torno al 8%.

Por ello, en esta fase de diálogo social creemos que debe hacerse efectivo el compromiso asumido en el Acuerdo citado de extender dichas bonificaciones, de manera progresiva hasta los trabajadores de 55 años de edad.

El análisis de las exoneraciones establecidas en las cotizaciones sociales de empresas y trabajadores para la prolongación de la vida laboral de los mayores de 65 años no ha producido en el tiempo de su vigencia los mismos resultados, por lo que será necesario analizar modificaciones en la medida para su mayor eficacia. (Efecto de la excepción de mejora de las pensiones máximas en los resultados).

No hay que olvidar que la mayor eficacia de medidas de estas características se consiguen en situaciones de pleno empleo y, lamentablemente, no es ésta la situación generalizada en nuestro país.

Aunque se ha reducido de manera sensible en los últimos años, aún registramos una elevada tasa de desempleo (en torno al 11%) que nos obligó, en abril de 2001, a comprometer junto a las medidas dirigidas a prolongar la vida activa otras dirigidas a favorecer el acceso a la jubilación anticipada, a partir de los 61 años, de aquellos trabajadores con largas carreras de cotización (30 años), dotándoles de un mecanismo de protección social, por verse expulsados del mercado laboral por causas no imputables a los mismos.

En estas situaciones se buscó, en términos de equilibrio con los años cotizados y las edades de acceso a la pensión, un procedimiento de coeficientes reductores de la base reguladora de la pensión de jubilación.

Igualmente, y para favorecer la prolongación de la vida laboral, se introdujo en nuestro país la posibilidad de acceder a la jubilación parcial en términos similares a los que existen en otros países del ámbito de la Unión Europea.

En la fase actual de diálogo social estamos analizando los datos sobre la evolución de estas medidas con el fin de evaluar los resultados de las mismas y, en función de los mismos, proceder a las modificaciones que correspondan.

Dejo apuntado que la edad de jubilación real en estos momentos se sitúa en 62,5 años, pero este dato por sí solo es insuficiente, debiendo complementarse con los datos de las carreras de cotización (en el Régimen General están por encima de 35 años).

- Junto con las medidas dirigidas a paliar los efectos negativos del envejecimiento de la población, deben articularse medidas que favorezcan el incremento de las tasas de actividad y las tasas de ocupación de los colectivos que, en este momento, tienen mayores dificultades para acceder y/o permanecer en el empleo.

Dicho de otra manera, conseguir un alto nivel de empleo. Superar este reto exige fomentar la incorporación y el mantenimiento en el empleo de los jóvenes y de las mujeres en edad laboral.

El Sistema de Seguridad Social puede también contribuir a este objetivo a través de las políticas en materia de financiación, buscando un equilibrio entre la satisfacción de un nivel de protección adecuado y un nivel de imposición fiscal, vía cotizaciones sociales, asumible por la población activa (empresas y trabajadores).

No hay que olvidar que la cuantía recaudada por cotizaciones empresariales por contingencias comunes y profesionales en el año 2004, *70.756,08 millones de euros*, se convierte en un componente encarecedor de los costes laborales, dificultando con ello la competitividad de las empresas.

Tal presión fiscal sobre las empresas se viene sosteniendo desde el año 2000, en un marco de evolución de la economía y el empleo que ha posibilitado, desde entonces, un cambio de tendencia en los Presupuestos del Sistema de Seguridad Social que se presentan y liquidan en términos significativamente excedentarios.

Para ayudar a la sostenibilidad futura del mismo, las Organizaciones Empresariales acordamos la aplicación prioritaria de estos excedentes a la dotación de un Fondo de Reserva hasta alcanzar la cuantía de 6.000 millones de euros, comprometiendo, asimismo, la apli-

cación de excedentes adicionales, de forma equilibrada, a la mejora de las prestaciones y a una reducción generalizada de las cotizaciones sociales empresariales.

La cuantía comprometida de este Fondo se alcanzó en marzo del 2003, habiéndose dotado adicionalmente cada año con los excedentes resultantes hasta alcanzar en este momento una cuantía superior a 23.000 millones de euros.

En paralelo, desde el año 2000 se han introducido medidas de mejora adicionales a las de revalorización en función del IPC, en las pensiones mínimas y en las de viudedad y orfandad.

Por tanto, en cuanto al compromiso adquirido en el Acuerdo de abril de 2001, permanece sin cumplir la reducción generalizada de cotizaciones sociales empresariales.

Las Organizaciones Empresariales mantenemos esta propuesta, ya que revierte positivamente en el empleo, y consiguientemente en la afiliación y la recaudación del Sistema de Seguridad Social y, por otro lado, no parece justificado mantener una sobrecotización que, además de satisfacer el gasto social comprometido, dotar anualmente el Fondo de Reserva y mejorar las prestaciones de menor cuantía, genera excedentes adicionales a los presupuestados cada año.

Asimismo, desde la óptica empresarial, no resulta beneficioso para el empleo y la actividad empresarial mantener el nivel actual de cotización al desempleo y aportación empresarial al Fondo de Garantía Salarial (FOGASA), ya que se registra idéntica situación de sobrecotización.

En el caso del desempleo, las cotizaciones sociales financian la totalidad del gasto de protección por desempleo (contributivo y subsidio), así como las políti-

cas activas de empleo que deberían financiarse con cargo a impuestos (Recomendación Primera Pacto de Toledo).

En cuanto al FOGASA, desde el año 1999, los excedentes se han depositado en un fondo cuya cuantía, a cierre de 2004, representa casi 11 veces el gasto en prestaciones de ese mismo año.

Cabe señalar que tanto las dotaciones al Fondo de Reserva como las del FOGASA se materializan en Deuda Pública, con lo que el superávit en cotizaciones sociales no sólo contribuye al objetivo de equilibrio financiero de las cuentas del Estado (deficitarias en lo que se refiere a las comunidades autónomas) sino que adicionalmente actúan de fuentes financieras para otras aplicaciones distintas a las de la Seguridad Social.

Resulta, por tanto, en nuestra opinión, justificado reducir las cotizaciones empresariales al FOGASA y al desempleo (que además penalizan específicamente a sectores empresariales con mayor utilización de modalidades de contratación de duración determinada).

En el año 2005, las cotizaciones sociales representan el 93% de los ingresos del Sistema de Seguridad Social, con un montante total de 83.220 millones de euros.

La suma ingente que representan las cotizaciones sociales es, con diferencia, la más importante contribución que anualmente reciben los Presupuestos Generales del Estado y de la Seguridad Social, muy superior al montante total de IRPF o el de los impuestos indirectos.

De este total, las cotizaciones empresariales representan casi el 80% del total de los recursos por cotizaciones sociales.

Informes de la OCDE y del propio sistema estadístico europeo, muestran que la contribución *empresarial* a la Seguridad Social en España representa, en relación total de los ingresos fiscales, un porcentaje superior en 9 puntos al que representa en los países de la Unión Europea.

Con los últimos datos disponibles de la Seguridad Social, en el año 2000 los ingresos por cotizaciones empresariales en España eran 24 puntos porcentuales superiores a los del Reino Unido, 15 puntos porcentuales superiores a los que aportan los empresarios alemanes, 8 puntos superiores a los italianos y, finalmente, 6 puntos porcentuales superiores a los franceses.

Como contraste a lo anterior, las aportaciones de los trabajadores españoles eran 11 puntos inferiores a las de los alemanes, 7 puntos a los del Reino Unido, 3 puntos a los de Francia y superiores a los de los italianos en 3 puntos.

Las aportaciones de las Administraciones Públicas en España eran también inferiores en varios puntos porcentuales a las que realizan los países que acabo de señalar.

La participación de las cotizaciones empresariales en el gasto de protección social se sitúa casi 11 puntos por encima de la media de las de los países de la Unión Europea.

El planteamiento de reducción de las cotizaciones empresariales por las diferentes contingencias se llevará a la Mesa de Diálogo Social sobre Seguridad Social para su análisis junto con otras materias a abordar como las referidas a prolongación de la vida laboral y otros aspectos de las pensiones, reforzamiento del principio de contributividad y proporcionalidad, consolidación definitiva de la separación de fuentes de financiación (plazo para los complementos de mínimos), gestión de la prestación de incapacidad temporal (problemas derivados de las desviaciones al alza en

el gasto liquidado), la integración de Regímenes Especiales y otras cuestiones como la previsión social complementaria, y la configuración de un Sistema Nacional de Dependencia.

Como se desprende de esta enumeración la tarea es extensa y compleja. Sin embargo, las Organizaciones

Empresariales no tenemos una visión pesimista sobre el futuro de la Seguridad Social si actuamos de forma vigilante y atenta, a través del consenso y del diálogo social, planteando reformas graduales que permitan sostener una sociedad de bienestar de manera compatible con el crecimiento económico y un alto nivel de empleo.

Pretendo tratar, de la manera más breve y clara posible, las prioridades de UGT ante la negociación de la protección social.

En el momento de abordar esa negociación en el marco de la Declaración del 8 de julio de 2004 sobre el Diálogo Social, es preciso tener en cuenta que si bien el contexto social, político y económico, es diferente al que ha habido desde 1995, fecha en la se alumbra el Pacto de Toledo, el escenario de la Seguridad Social que se nos presenta desde las nuevas recomendaciones del año 2003, es muy similar. El gran inconveniente de centrar el debate en torno a la *evolución demográfica*, es que el sistema siempre tendrá problemas, si no para hoy, sí para dentro de 20, 40 o 60 años. Desde esa perspectiva, el progreso o la mejora no sería posible nunca.

A pesar de que la situación es mucho mejor hoy, principalmente por el incremento del número de afiliados, *existen otros condicionantes que conviene tener presente*.

El primero, la prioridad económica que se confiere a la *estabilidad presupuestaria*, lo que conduce a la contención de las aportaciones públicas destinadas a la financiación de la protección social y, como consecuencia, también a la contención del gasto social. En un momento en el que convendría adoptar decisiones importantes en materia de gasto, especialmente en aquellos servicios destinados al cuidado de las personas dependientes y de las familias (lo que además redundaría en beneficio del sistema de pensiones por la dinamización de la economía y la creación de empleo que supondría), esa limitación puede hacer que todo el peso de las medidas a adoptar para fortalecer y ensanchar el sistema, caiga sobre el propio sistema, e incluso que siga soportando gastos que, en puridad, le correspondería financiar al Estado.

El segundo condicionante, es que a pesar del consenso, en términos generales, sobre el blindaje o consolidación del sistema de pensiones, *el consenso social es más difícil* en cuanto a las prioridades de las medidas a consensuar.

El tercer condicionante es *el propio corsé del Pacto de Toledo* por la dificultad de agregar nuevos ámbitos de negociación. El Pacto de Toledo se limita fundamentalmente a las pensiones de la modalidad contributiva. Por motivos que no compartimos, en dicho Pacto se ha preferido no introducir la protección por desempleo, siendo como es una prestación de la Seguridad Social. Pero tampoco, y es bastante más incomprensible, se ha querido debatir sobre el papel de las Mutuas de Accidentes de Trabajo, que monopolizan la gestión de las contingencias profesionales y buena parte de la IT por contingencias comunes.

Vaya por delante que UGT *también* sitúa entre sus prioridades la sostenibilidad del sistema de pensiones en el futuro, pero nuestra visión de lo que debiera ser un modelo progresista del bienestar social va mucho allá del sistema de pensiones. Desde 1995, fecha en que arranca el 1er Pacto de Toledo, hasta hoy el gasto social no sólo no se ha acercado al gasto medio de la UE-15, desde los 5 puntos de PIB de distancia en menos en que estaba, sino que esa brecha se ha agrandado hasta los 8 puntos menos (+/- 8 billones de pesetas). No ha habido desde entonces una ampliación de derechos sociales. Dicho en otras palabras, la moderación del gasto en pensiones no se ha visto acompañada de la expansión del gasto en aquellas demandas sociales más prioritarias.

Por lo que respecta a las pensiones, con Pacto de Toledo o sin él, es evidente que la Seguridad Social debe adaptarse a los cambios para lo cual, en algunos casos, será imprescindible acometer reformas.

En opinión de UGT, es preciso combinar inteligentemente tres bloques o conjuntos de medidas.

El primer bloque, estaría constituido por una serie de *medidas preventivas o de consolidación* para garantizar la viabilidad futura de las pensiones, entre otras: mediante el incremento de las aportaciones públicas a la financiación de la Seguridad Social y la liberación de la Seguridad Social de la financiación de ciertas políticas de empleo como recomienda el Pacto de Toledo desde 1995; por el aumento de la tasa de actividad, especialmente de las mujeres y trabajadores mayores; por medidas que desincentiven el despido injustificado de los trabajadores de edad; etc. Y aquí, en el campo de la separación de las fuentes de financiación, con toda probabilidad, vamos a tener dificultades en lo referente a las aportaciones públicas dado que, al margen de otras mejoras que pudieran conseguirse, el Gobierno se ha comprometido a incrementar el gasto en pensiones mínimas en la presente legislatura y a iniciar la protección de las personas dependientes, lo que exige mayores aportaciones del Estado. ¿Podrá cumplir todos los objetivos a la vez?

Parecidas dificultades pueden encontrarse en aquellas otras medidas, como la *mejora de la conciliación entre la vida laboral y familiar o la mejora de los servicios dirigidos a las familias*, que requieren, además de mejores y mayores prestaciones, cambios en la legislación laboral.

Resumiendo, en este primer bloque *nuestras prioridades serían fundamentalmente incrementar las aportaciones públicas a la financiación de la Seguridad Social, apoyar toda medida social y laboral que permita una mejor conciliación de la vida familiar laboral, la mejor cobertura de las políticas familiares y la mejora del empleo de calidad, desincentivan-*

do la expulsión del mercado de trabajo de los trabajadores de más edad, de forma prematura y contra su voluntad.

Un segundo bloque de *medidas, serían las de adaptación* de nuestras prestaciones, tanto al momento presente, como a los previsibles cambios que se vislumbran en el futuro. La arquitectura de alguna de ellas sigue incólume desde que se establecieron, algunas hace más de 50 años. Es el caso concreto de las pensiones de Viudedad, las de Incapacidad Permanente, las prestaciones en Favor de Familiares, o las enormes lagunas en lo que a las prestaciones familiares se refiere. Sin embargo, no van a faltar propuestas por parte de la Administración. El Pacto de Toledo da algunas pistas. En primer lugar, recomienda el *reforzamiento de la contributividad*, efecto que puede darse de múltiples maneras: no sólo en la fórmula de cálculo, o ajustando la escala de los porcentajes, que UGT rechaza, sino haciendo contribuir más a determinados regímenes, o en otras, que *no tienen porqué suponer en su conjunto un recorte o reducción*. Desde luego, discutiremos de todo lo que se proponga, pero poniendo, por nuestra parte, todo el énfasis en la solidaridad. En segundo lugar, hay en el Pacto de Toledo una imprecisa recomendación para "reformular" las pensiones de viudedad, cuestión que se viene proponiendo, desde hace ya muchos años, por la práctica totalidad de expertos. Otra vía probable de adaptación puede venir por *reconducir las situaciones de jubilación anticipada*, con cuya regulación la actual Administración no parece estar conforme. UGT, tanto en sus resoluciones congresuales, como en otros documentos, viene defendiendo, y lo seguirá haciendo en la mesa de diálogo correspondiente, una serie de modificaciones que expondré más adelante.

Por último, el tercer bloque de *medidas, son las de mejora de las prestaciones de la Seguridad Social.*

Si bien las demandas de protección pueden ser infinitas, UGT, responsablemente, ha establecido una serie de prioridades que responden a las necesidades sociales peor cubiertas en la actualidad, tales como:

1. La protección de las personas dependientes como un derecho universal y subjetivo, dentro del ámbito de la Seguridad Social, y con equidad de acceso y de prestaciones en todo el territorio del Estado
2. La mejora de las prestaciones y servicios dirigidos a las familias con hijos a cargo
3. La mejora de los instrumentos que permitan una mejor conciliación de la vida laboral y familiar
4. La mejora de la intensidad protectora de las pensiones (contributivas o no) y otras rentas mínimas que ha tenido favorable respuesta, tanto en el programa del PSOE, al comprometerse públicamente a destinar 4.000 millones de euros en la actual legislatura, como en sus primeros actos de Gobierno, con la subida de estas pensiones mínimas más importante desde los años 80 y 90

Y, para finalizar, quiero referirme a un problema que consideramos capital tanto en el presente, como en el futuro inmediato. Me refiero a la *prejubilación*, fenómeno que no sólo no remite, sino que se vaticina su repunte en buena parte de Europa como consecuencia de ajustes en el sistema productivo. En el momento presente, dicha contingencia se protege en nuestro país de forma desigualitaria, entre otras, al dejar desprotegidos a todos aquellos trabajadores despedidos individual

mente. Queremos que se arbitren mecanismos que protejan mejor a estos trabajadores y que se mejore el cálculo de las pensiones de todos los prejubilados. Somos partidarios de regular la prejubilación como un riesgo susceptible de ser cubierto por la Seguridad Social, lo cual no significa fomentarla, sino dar mayor seguridad al trabajador.

Hay en el programa electoral del PSOE dos propuestas que nos parecen interesantes y nos gustaría plantear. La primera es aquella que habla de aprobar las normas necesarias "*para corregir los efectos negativos sobre el cálculo de las pensiones de las carreras profesionales de carácter irregular, en las que se alternan períodos cotizados con situaciones de no cotización*". La segunda, la de estudiar la creación de un *fondo específico* para atender la protección de aquellos prejubilados por despidos individuales. Un fondo, que permita financiar a estos trabajadores más desprotegidos y discriminados respecto a los despedidos en Expedientes de Regulación de Empleo (ERE), convenios especiales con la Seguridad Social que incrementen su base de cotización en los últimos y decisivos años antes de cumplir la edad legal de jubilación.

Como conclusión, desde UGT abordamos este proceso de negociación con una clara actitud negociadora para fortalecer y dar estabilidad a nuestro sistema de Seguridad Social, pero también para ensancharlo y mejorarlo, porque creemos que es posible y es justo hacerlo. Evidentemente, nos preocupan los posibles problemas futuros del sistema de pensiones, pero también la situación de los actuales y futuros pensionistas.

1. Introducción

La función del sistema de pensiones no es otra que proporcionar una renta suficiente para cubrir las necesidades de las personas una vez que éstas finalizan la vida laboral activa.

Con el tiempo, el sistema público se ha consolidado como factor privilegiado de canalización de la solidaridad entre:

- Activos y pasivos
- Jóvenes y mayores
- Territorios

2. El Pacto de Toledo

Después de la Ley 26/1985 (que, entre otras cuestiones, modificó el período de carencia y los años computables), las reformas acometidas hasta hoy, han contado con amplio consenso:

- Se han clarificado las fuentes de financiación
- Se ha delimitado la naturaleza de las prestaciones
- Se ha reforzado la naturaleza contributiva del sistema
- Se ha incorporado la jubilación flexible

Estas actuaciones han servido para reforzar el sistema y permitir un importante incremento de las pensiones, particularmente las más bajas.

3. Las pensiones hoy

A comienzos de 2005 su número era de 7.920.695:

- Pensiones de jubilación: 4.634.658
- Pensiones de viudedad: 2.153.557
- Incapacidad permanente: 828.095
- De orfandad: 263.883
- A favor de familiares: 40.502

Distribuidas así:

- 4.485.953 en el Régimen General
- 956.813 en el Régimen de Autónomos
- 662.211 en el R. E. Agrario por Cuenta Ajena
- 826.480 en el R. E. Agrario por Cuenta Propia
- 130.393 en el Régimen de Trabajadores del Mar
- 71.891 en el R. E. de la Minería del Carbón
- 197.181 en el de Empleados de Hogar
- El resto repartido entre accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y SOVI

El número de afiliados al sistema en 2004 era de 17.161.920 personas. De ellas:

- 12.947.234 en el Régimen General
- 2.876.412 en el Régimen de Autónomos
- 1.053.736 en el Régimen Especial Agrario
- 70.727 en el Régimen Especial del Mar
- 11.056 en el Régimen de la Minería del Carbón
- 185.124 en el Régimen de Empleados del Hogar

El gasto en 2004 supuso 66.170 millones de euros:

- 64.307 millones de euros las pensiones contributivas
- 1.863 millones de euros las pensiones no contributivas

La pensión media de jubilación se situaba en 654,9 euros; 671,21 euros la de incapacidad permanente; la de viudedad 434,30 euros,...

El sistema viene experimentando importantes superávits:

- Lo que ha permitido dotar el fondo de reserva a 31 de diciembre de 2004 de 19.132 millones de euros
- El resto del excedente ha sido utilizado para cubrir otras partidas presupuestarias

La tasa de reposición¹ ha tenido una positiva evolución a lo largo de estos años:

¹ "El sistema español de pensiones" Felipe..., M. Ángel García y Carlos Bravo

- 1986
- Media total pensiones: 36,0%
- Pensiones de jubilación: media, 41,6%; Régimen General, 45,8%
- Nuevas pensiones de jubilación: media, 51,8%; Régimen General, 58,6%

- 1996
- Media total pensiones: 42,1%
- Pensiones de jubilación: media, 49,1%; Régimen General, 61,0%
- Nuevas pensiones de jubilación: media, 57,7%; Régimen General, 68,8%

- 2002
- Media total pensiones: 45,4%
- Pensiones de jubilación: media, 51,7%; Régimen General, 64,9%
- Nuevas pensiones de jubilación: media, 62,5%; Régimen General, 80,5%

La edad media de jubilación está disminuyendo, situándose en 62,87 años en el Régimen General y 63,45 años en el total del Sistema en 2004. Frente a 63,10 y 63,70, respectivamente, en 2002.

En el Régimen General, en 2004, el 64,5% de los nuevos jubilados tienen menos de 65 años, frente al 59% en 2003 y 56% en 2002.

4. El futuro de las pensiones

En el año 2050 el número de personas con más de 65 años se estima que estará entorno a 13 millones.

Con la actual evolución de la natalidad pasarían de representar el 17% de la población total al 31%.

De mantenerse la relación actual entre pensionistas y población mayor de 65 años, tendríamos 14,4 millones de pensionistas. Esto supone doblar el número de las actuales.

El incremento de mayores de 65 años se concentra entre el año 2020 y el 2040:

- En el año 2040 el número de pensiones ascendería a 12,5 millones, es decir, 4,7 millones más que las actuales.
- Habría un suave crecimiento hasta 2010, año a partir del cual se acelera el ritmo de forma considerable, de modo que, entre ese año y 2030, la tasa de crecimiento es del 1,4% con una previsión de entradas al sistema de casi 1,4 millones en cada una de las dos décadas
- En los 10 años posteriores, el ritmo se desacelera a 1,19% anual, aunque el número de pensiones aumenta hasta alcanzar la cifra de 12,5 millones en 2040

Suponiendo un crecimiento de la cuantía media del 2,08% anual en términos reales, la pensión media pasaría a ser de 1.135 euros en el año 2040.

El gasto rondaría los 200.000 millones de euros en moneda constante para ese año, cantidad tres veces superior a la actual.

El sistema es viable a condición de que:

1. La política económica propicie un nivel de crecimiento que contribuya a incrementar sustancialmente el número de personas empleadas
2. Se mejore la calidad del empleo y, por lo tanto, las cotizaciones que entran al sistema

3. Se evite la expulsión de las personas del trabajo antes de la edad ordinaria de jubilación: es necesario combatir la cultura de que es posible entrar tarde al sistema para asegurarse la pensión contributiva y salir pronto del mismo a percibir la pensión

4. Se adopten políticas de atención a la dependencia: además de cubrir una creciente demanda social, generando una importante cantidad de empleo, permitiría liberar el potencial de empleo femenino

5. Se mejore la ayuda a las familias con hijos y se facilite la conciliación de la vida personal y laboral: incrementar la natalidad

6. Ordenar adecuadamente los flujos de inmigrantes, adecuándolos a la situación nacional del empleo

7. Impulsar eficazmente los mecanismos de jubilación flexible: de forma que las salidas anticipadas puedan compensarse con permanencias más prolongadas con el fin de mantener la neutralidad para el sistema

Para que el sistema siga siendo público y de reparto, se hace imprescindible proseguir en la línea de reformas

del Pacto de Toledo, cumpliendo los objetivos señalados en el mismo en relación con:

- La separación de fuentes de financiación
- Convergencia de regímenes
- Mejora de la contributividad
- Incremento de las pensiones
- La dotación del fondo de reserva

Para que siga jugando su papel en el terreno de la solidaridad, ha de mantener la unidad de caja.

Desarrollo de sistemas complementarios priorizando los planes de pensiones vinculados a la negociación colectiva:

- Aproximar la tasa de reposición al 100% del salario de activo
- Restar tensiones al sistema público
- Generar importantes masas de ahorro

Las prejubilaciones en la industria asturiana¹

Uno de los rasgos característicos de los mercados de trabajo europeos a lo largo de los últimos años ha sido el adelanto de la edad de jubilación. Inicialmente, este proceso estaba asociado a los sectores productivos en reconversión, y tenía la ventaja de permitir una reducción importante de los costes económicos y sociales que acompañan a este tipo de ajustes. Sin embargo, las prejubilaciones y jubilaciones anticipadas se han ido convirtiendo con el paso del tiempo en elementos habituales de la política de gestión de personal para algunas empresas boyantes, con beneficios, pertenecientes incluso a la Nueva Economía. Asimismo, las prejubilaciones son frecuentes también en sectores como la banca o el energético, con la finalidad de reducir los costes salariales, deslocalizar parte de la producción o subcontratar y temporalizar una fracción de la plantilla. En este sentido, la prejubilaciones permiten sustituir trabajadores de edad avanzada por otros más jóvenes, con el consiguiente ahorro para las empresas en el pago de complementos de antigüedad, muy importantes en algunos sectores. Las prejubilaciones también permiten reducir costes debido a que los nuevos trabajadores que sustituyen a los prejubilados comienzan su actividad en categorías profesionales más bajas y, por tanto, con menores salarios garantizados de convenio.

Evidentemente, cuando se trata de acuerdos privados entre empresas y trabajadores, parece que no hay argumentos para una intervención reguladora por parte del Estado. Sin embargo, casi todos los procesos de prejubilación acaban teniendo un coste para el erario público. Parte de la remuneración de los prejubilados son pagos contributivos o asistenciales por desempleo. Además, en muchos casos las jubilaciones efectivas

acaban teniendo lugar incluso antes de los 65 años, por lo que el sistema de Seguridad Social incurre demasiado pronto en el desembolso de las pensiones. Por último, estos procesos acaban contando casi siempre con ayudas públicas y subvenciones. A su vez, los prejubilados constituyen una mano de obra muy experimentada y no siempre fácil de reemplazar, sobre todo en aquellos países (como España) en los que el sistema de formación profesional no está muy conectado con las necesidades concretas de las empresas.

En lo que se refiere al caso asturiano, la mayoría de las prejubilaciones realizadas en los últimos años se enmarcan en procesos de reconversión o de ajuste industrial, y por ello se pueden considerar, a pesar de su elevado coste, necesarias. En la práctica, la situación financiera de las empresas afectadas y la intensidad de los ajustes de empleo llevados a cabo hacían inviable otro tipo de política. En concreto, los sectores que han concentrado la mayoría de las prejubilaciones en Asturias son: la siderurgia, la minería del carbón y la construcción naval. Evidentemente, hay otros sectores donde las prejubilaciones han sido frecuentes en los últimos años (por ejemplo, el sector financiero o el agrario). No obstante, salvo en lo que se refiere al abandono de explotaciones agrarias, que puede ser contemplado como una forma de prejubilación y que, sin duda, ha tenido y tiene una enorme relevancia en Asturias, las prejubilaciones en el sector servicios no han tenido la importancia económica ni la repercusión social que han supuesto para el sector industrial.

¿Cuáles son, en la práctica, los procedimientos utilizados por las empresas para disminuir la edad de abandono de la actividad de sus trabajadores? En concreto, se pueden distinguir tres vías distintas: la reducción de la edad de jubilación, la jubilación anticipada y la prejubilación.

¹ Los datos que figuran en esta ponencia proceden del libro de César Rodríguez titulado "Las prejubilaciones en la industria asturiana", publicado en el año 2004 por el Consejo Económico y Social del Principado de Asturias.

a) La reducción de la edad de jubilación se da en aquellos sectores en los que la Ley fija una edad de jubilación inferior a la ordinaria. Este es el caso de ciertas actividades peligrosas o insalubres, como la minería del carbón o el trabajo en el mar. En este supuesto, aunque el trabajador se jubila por debajo de la edad ordinaria, cobra íntegramente su pensión sin ningún tipo de penalización.

b) La jubilación anticipada se produce en aquellos casos en los que la Ley permite el adelanto de la edad legal de jubilación de forma voluntaria (manteniendo siempre la opción de la jubilación a la edad ordinaria). Dentro de esta modalidad, caben a su vez varias posibilidades. La primera, es el llamado contrato a tiempo parcial por adelanto de la edad de jubilación, acordado con aquel trabajador que concierte con su empresa una reducción de jornada de trabajo y de salario de entre un mínimo del 25% y un máximo del 85%, cuando reúna las condiciones exigidas para tener derecho a una pensión contributiva de jubilación de la Seguridad Social, a excepción de la edad, que habrá de ser inferior en cinco años, como máximo, a la exigida. Esta posibilidad legal va unida a la realización de un contrato de relevo con otro trabajador para sustituir al que se jubila a tiempo parcial. La segunda, es la anticipación de la edad de jubilación a los 64 años a condición de celebrar un contrato de sustitución con un trabajador desempleado. La tercera modalidad (quizá la más habitual) se refiere al caso de los trabajadores que eran mutualistas antes de instaurarse el Régimen General de la Seguridad Social (1 de enero de 1967). La Ley permite a estos trabajadores jubilarse voluntariamente a partir de los 60 años, aunque esta opción está penalizada, pues el valor de la pensión percibida se reduce en un cierto porcentaje por cada año de anticipación de la edad de jubilación. A partir de la Ley 35/2002 de 12 de julio, desarrollada por el Real Decreto 1132/2002, de 31 de octubre, esta opción de anticipar la edad de jubilación se ha extendi-

do a todos aquellos trabajadores que tengan más de 61 años y cumplan a su vez ciertos requisitos.

c) Finalmente, la prejubilación es quizá la forma más utilizada por los trabajadores para reducir la edad de retiro, a pesar de ser una figura que no existe legalmente en el ordenamiento jurídico español. A través de la prejubilación los trabajadores, generalmente como resultado del acuerdo establecido en un Expediente de Regulación de Empleo, cesan en sus empresas a una edad inferior a la ordinaria de jubilación (normalmente entre los 50 y los 64 años) y mantienen parte de sus ingresos mensuales anteriores y todos sus derechos de jubilación por medio de un sistema de pagos combinados a cargo de la Administración y de las propias empresas. En general, los trabajadores prejubilados cobran las prestaciones contributivas y asistenciales del Servicio Público de Empleo a las que tienen derecho, y reciben unos ingresos complementarios garantizados por las empresas que sitúan sus percepciones mensuales normalmente entre el 75 y el 100% de sus ingresos previos. Además, las empresas satisfacen las oportunas cotizaciones a la Seguridad Social que aseguran el cobro futuro de las pensiones de jubilación. Este modelo general admite diversas variantes en función de la capacidad negociadora de los trabajadores afectados y de las ayudas establecidas por la propia Administración (muy importantes en el caso de los sectores en reconversión).

Quizá el hecho de que la figura del prejubilado no tenga una entidad legal muy clara, ha contribuido a que no existan registros (ni en la Administración Central ni en la Autonómica) que permitan conocer en cada momento el número de trabajadores prejubilados. A lo sumo, es posible conocer el número de prejubilados que en el momento actual están registrados con demanda de empleo en las oficinas del Servicio Público de Empleo (cobrando algún tipo de prestación por desempleo), o

bien la cifra de prejubilados que reciben ayudas equivalentes. Según el dato proporcionado por la Subdirección Provincial de Prestaciones del INEM, el número de prejubilados con demanda de empleo en Asturias a 27 de marzo de 2003 era de 5.325 personas. No obstante, dado que los trabajadores pueden estar en esta situación durante un periodo relativamente corto de su prejubilación, esta cifra subestima claramente el número real de prejubilados. En segundo lugar, la Subdirección Provincial de Información del INSS ha cuantificado en 2.517 las personas que recibían ayudas equivalentes en Asturias en junio de 2003, de las que 120 correspondían a la minería del carbón y 2.397 al régimen general. Pero tampoco todos los trabajadores prejubilados perciben ayudas equivalentes, ni, en caso de recibirlas, las obtienen a lo largo de toda su prejubilación, por lo que de nuevo esta cifra no permite cuantificar el número total de prejubilados. Por otro lado, una vez que se produce la jubilación efectiva de un trabajador prejubilado, no hay nada que le identifique y le diferencie del resto de jubilados en los registros de la Seguridad Social.

Por todo lo anterior, el método más fiable para conocer el número de trabajadores prejubilados y jubilados de forma anticipada existente actualmente en nuestra región, consiste en tratar de obtener directamente dicha información de las empresas que hayan procedido a efectuar prejubilaciones. No obstante, esta tarea resulta muy compleja, pues son muchas las empresas que en la última década han llevado a cabo prejubilaciones en virtud de acuerdos colectivos. Como método alternativo, se puede tratar de estimar el número de prejubilados de una forma indirecta a partir de la información contenida en los microdatos de la Encuesta de Población Activa (EPA) elaborada por el Instituto Nacional de Estadística. Estos datos deben ser tomados con cautela, pues constituyen simplemente una

aproximación estadística tanto al número real de prejubilados como al de trabajadores jubilados anticipadamente. Dicha estimación se realiza indirectamente a partir de las respuestas de los encuestados a una serie de preguntas sobre su situación laboral actual, ya que la encuesta no proporciona de manera explícita esta información.

A continuación se ofrecen las cifras totales de prejubilados y jubilados anticipadamente en Asturias y en España a partir de los datos procedentes de la EPA para los años 1992 y 2002. Estas cifras permiten, primero, cuantificar la magnitud del problema y, segundo, observar su evolución a lo largo de una década clave en la modernización económica de este país como han sido los años 90.

El cuadro 1 muestra la distribución de los jubilados anticipadamente y prejubilados asturianos para el año 2002 según el motivo de la jubilación anticipada o prejubilación y la edad. La cifra total de jubilados anticipadamente y prejubilados estimada por la EPA es de 22.203 individuos, que representan el 75,6% de todos los que han abandonado la actividad por debajo de los 65 años. El otro 24,4%, equivalente a 7.162 personas, corresponde a individuos que se han retirado por enfermedad o por incapacidad propia. Por otro lado, los 22.203 prejubilados o jubilados anticipadamente representan el 4,3% del total de inactivos asturianos (512.659 en esa misma fecha) y el 6% de los ocupados (368.502 personas). El número de prejubilados en un sentido estricto ascendía a 11.224 individuos en el segundo trimestre de 2002. Evidentemente, a lo largo de los últimos años han sido bastantes más los trabajadores prejubilados en los distintos sectores de actividad en Asturias, pero parte de ellos se han ido jubilando conforme cumplían la edad legal, por lo que no todos computan en un momento dado como prejubilados.

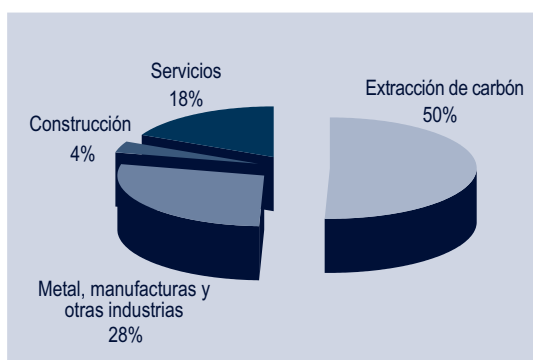
Cuadro 1. Jubilados anticipadamente y prejubilados según motivo de cese y edad. Asturias, 2002

	Prejubilados		Retirados por enfermedad o incapacidad propia		Jubilados anticipadamente		Total	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
<40 años	0	0,0	1.163	100,0	0	0,0	1.163	100
40-44 años	520	32,6	861	53,9	215	13,5	1.596	100
45-49 años	1.837	42,4	1.318	30,4	1.177	27,2	4.332	100
50-54 años	2.350	38,4	992	16,2	2.781	45,4	6.122	100
55-59 años	3.463	46,4	1.382	18,5	2.611	35,0	7.457	100
60-64 años	3.055	35,1	1.446	16,6	4.194	48,2	8.695	100
Total	11.224	38,2	7.162	24,4	10.979	37,4	29.365	100

Fuente: Encuesta de Población Activa-INE (2º trimestre de 2002)

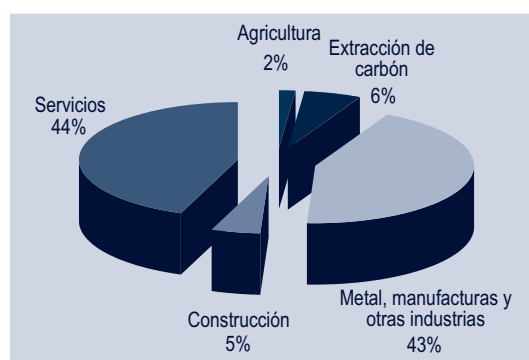
El gráfico 1 muestra la distribución del colectivo de prejubilados por rama de actividad. Se observa el predominio de los pertenecientes a la minería del carbón (50%), seguidos de los trabajadores del metal, manufacturas y otras industrias (28%) y de los servicios (18%).

Gráfico 1. Prejubilados según la rama de actividad. Asturias, 2002



Comparando estas proporciones con las correspondientes al caso español, se observan algunas diferencias importantes. En primer lugar, los 311.418 jubilados anticipadamente y prejubilados existentes en el conjunto de la nación (véase el cuadro 2), representan tan

Gráfico 2. Prejubilados según la rama de actividad. España, 2002



sólo el 1,99% de los inactivos y el 1,91% de los ocupados españoles. Si comparamos estas cifras con las ofrecidas anteriormente para el caso asturiano (4,3% y 6%, respectivamente), se puede afirmar que en términos relativos el fenómeno de las prejubilaciones parece tener en Asturias una importancia mayor del doble que en el conjunto de la nación.

También existen diferencias significativas en cuanto a la distribución de los prejubilados por ramas de actividad (gráfico 2). Así, en el caso español las prejubilacio-

Cuadro 2. Jubilados anticipadamente y prejubilados según motivo de cese y edad. España, 2002

	Prejubilados		Retirados por enfermedad o incapacidad propia		Jubilados anticipadamente		Total	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
<40 años	0	0,0	4.861	100,0	0	0,0	4.861	100
40-44 años	1.981	30,7	3.855	59,8	610	9,5	6.447	100
45-49 años	2.980	24,0	6.655	53,7	2.769	22,3	12.404	100
50-54 años	12.186	39,3	10.616	34,3	8.169	26,4	30.971	100
55-59 años	48.256	51,3	16.460	17,5	29.321	31,2	94.036	100
60-64 años	89.705	37,5	34.340	14,3	115.442	48,2	239.487	100
Total	155.107	40,0	76.788	19,8	156.311	40,3	388.206	100

Fuente: Encuesta de Población Activa-INE (2º trimestre de 2002)

nes en el sector servicios superan ampliamente en términos relativos a las existentes en Asturias (44% frente a 18%, respectivamente). También es mayor en España el porcentaje de prejubilados en el sector del metal, manufacturas y otras industrias (43% frente a 28%), siendo muy inferior la cifra relativa de prejubilados en la minería del carbón (tan solo el 6%, frente al 50% del caso asturiano).

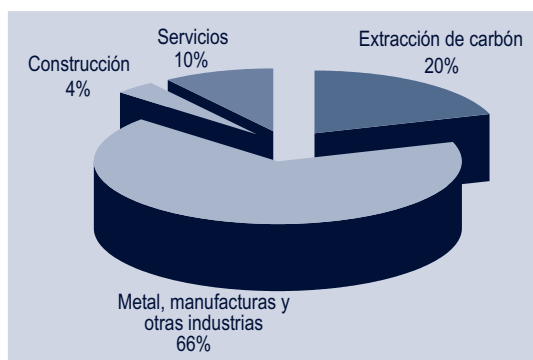
Comparando estos datos con los correspondientes al año 1992 se puede conocer la evolución del número de prejubilados a lo largo de los años 90 (véase el cuadro 3). La primera observación que merece ser destacada es el fuerte incremento del número de jubilados anticipadamente y prejubilados que se ha producido en Asturias en la última década. En concreto, esta cifra ha crecido un 85%, pasando de 12.002 individuos en 1992 a 22.203 en el año 2002.

Cuadro 3. Jubilados anticipadamente y prejubilados según motivo de cese y edad. Asturias, 1992

	Prejubilados		Retirados por enfermedad o incapacidad propia		Jubilados anticipadamente		Total	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
<49 años	225	12,5	1.449	80,2	133	7,4	1.808	100
50-54 años	619	23,6	835	31,9	1.168	44,5	2.622	100
55-59 años	1.306	24,1	2.156	39,7	1.965	36,2	5.427	100
60-64 años	2.833	31,1	2.514	27,6	3.754	41,2	9.100	100
Total	4.983	26,3	6.955	36,7	7.019	37,0	18.956	100

Fuente: Encuesta de Población Activa-INE (2º trimestre de 1992)

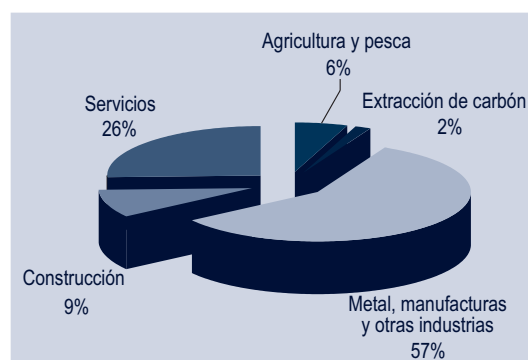
Gráfico 3. Prejubilados según la rama de actividad. Asturias, 1992



También se han producido diferencias importantes en la distribución sectorial de los prejubilados (gráfico 3). Así, desde el año 1992 hasta la actualidad ha ido aumentando progresivamente la importancia relativa de las prejubilaciones en la minería del carbón (del 20% al 50%) y en los servicios (del 10% al 18%), mientras que se ha reducido su incidencia en el sector del metal, manufacturas y otras industrias (del 66% al 28%). Esta evolución es el resultado de las tendencias observadas en la actividad a lo largo de los años recientes (recuperación de la siderurgia, lento pero continuo declive del sector hullero, y fuerte ajuste de plantillas en algunas ramas de los servicios, como, por ejemplo, la banca).

Comparado con el caso español, el crecimiento de las prejubilaciones en Asturias ha sido mucho más intenso (véase el cuadro 4). En concreto, el número de prejubilados y jubilados anticipadamente creció tan sólo un 9,5% en el conjunto español entre los años 1992 y 2002 (frente al 85% en el caso de Asturias). En cuanto a la rama de actividad (gráfico 4), los datos muestran que, como en el caso asturiano, a lo largo de los años 90 disminuyó la importancia de las prejubilaciones en el sector del metal, aumentando en los servicios.

Gráfico 4. Prejubilados según la rama de actividad. España, 1992



Cuadro 4. Jubilados anticipadamente y prejubilados según motivo de cese y edad. España, 1992

	Prejubilados		Retirados por enfermedad o incapacidad propia		Jubilados anticipadamente		Total	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
<49 años	743	3,3	19.676	88,2	1.887	8,5	22.306	100
50-54 años	3.969	15,0	13.714	51,9	8.765	33,1	26.448	100
55-59 años	21.661	25,3	33.832	39,6	30.030	35,1	85.523	100
60-64 años	78.116	28,3	58.303	21,1	139.246	50,5	275.666	100
Total	104.490	25,5	125.526	30,6	179.927	43,9	409.943	100

Fuente: Encuesta de Población Activa-INE (2º trimestre de 1992)

Como ya se había apuntado, las cifras procedentes de la EPA son meras aproximaciones al número real de prejubilados. Una información más fiable podría ser obtenida de las propias empresas que han llevado a cabo prejubilaciones. En el caso asturiano, la mayoría de las prejubilaciones producidas a lo largo de los años 90 se concentraron en dos grandes empresas, HUNOSA y ENSIDESA (hoy Aceralia). Ambas generaron más de 17.000 prejubilados entre los años 1992 y 2003. Asimismo, también han sido importantes los procesos de prejubilación llevados a cabo en otras empresas industriales, entre las que destacan, por ejemplo, IZAR, Naval Gijón, Santa Bárbara Sistemas, Locsa o Duro-Felguera. ¿Qué se puede decir sobre los procesos concretos de prejubilación habidos en estas empresas?

En lo que se refiere a los procedimientos utilizados, aunque casi todas las empresas coinciden en el planteamiento general indicado al principio, se observan diferencias importantes en la cuantía de las prestaciones garantizadas por las empresas y en la edad mínima a la que se autorizan las prejubilaciones (véanse los cuadros 5 a 8). En primer lugar, en cuanto al importe de las prestaciones, la horquilla comprende desde el 100% de los ingresos previos en el caso de HUNOSA, hasta el 75% en Naval Gijón (en los expedientes posteriores a 1993), las Fábricas de Armas de Oviedo y Trubia, y Locsa (a partir de 2001). En una situación intermedia se encuentra ENSIDESA (con una garantía del 79% más una indemnización complementaria en el momento de la jubilación). En lo referido a las limitaciones de edad, las condiciones varían incluso dentro de cada empresa dependiendo del momento en que se aplica el ERE. Por ejemplo, HUNOSA comenzó la década de los 90 con prejubilaciones a partir de una edad física mayor de 47 años y una edad resultante

(teniendo en cuenta coeficientes reductores) superior a 57, y la finalizó prejubilando a trabajadores con edades resultantes de 52 años, con independencia de la edad física. Por su parte, ENSIDESA prejubiló a sus trabajadores con edades físicas superiores a 52 años, IZAR por encima de los 55, Naval Gijón estableció el límite en los 54, las Fábricas de Armas, en los 52, y Locsa en los 57. La actualización anual de las cantidades garantizadas también difiere, tanto entre empresas como entre los distintos planes dentro de una misma empresa. Por ejemplo, los primeros prejubilados de HUNOSA vieron incrementarse las cantidades garantizadas en un 5% anual, mientras que los últimos contaban con la referencia del IPC. En el caso de ENSIDESA, la revalorización era del 3,5% anual, lo mismo que en Naval Gijón. Por su parte, el aumento en IZAR era del 2,5%.

El coste económico del proceso de prejubilaciones (sin valorar los efectos que puede haber tenido sobre la productividad de las empresas y sobre el nivel medio de cualificación de las plantillas) ha sido muy elevado. Por ejemplo, en el caso de HUNOSA superará al final del proceso los 2.880 millones de euros, afectando a más de 11.000 trabajadores. ENSIDESA no ha facilitado datos económicos, pero se puede suponer que también en este caso el coste será elevado, dado que en dicha empresa se han prejubilado alrededor de 6.000 trabajadores. No obstante, este alto coste se compensa en parte por la reducción de pérdidas de las empresas afectadas, sujetas a un fuerte proceso de reconversión a lo largo de los años 90, y por el enorme coste social (y también económico) en que se habría incurrido de optar por recortes traumáticos de las plantillas. En el caso de las empresas más pequeñas los costes absolutos son considerablemente menores, pero en términos relativos igualmente importantes.

Cuadro 5. Rasgos básicos de las prejubilaciones en HUNOSA, 1992-2003

Año	Nº de prejub. y jub. anticipadas	Jubilados a 31/12/2003	Plantilla	Año promedio de jubilación	Edad media de prejubilación	Ingresos garantizados
1992	2.471	2.471	14.341	1996	53	100% salario líquido
1993	1.570	1.569	12.187	2001	49	"
1994	1.203	771	10.925	2003	46	"
1995	547	2	10.166	2005	46	"
1996	575	0	9.441	2006	46	"
1997	598	1	8.792	2007	46	"
1998 *	1.922	1	7.908	2010	45	"
1999	520	0	7.477	2012	45	"
2000	595	0	6.866	2013	45	"
2001	778	0	6.151	2014	45	"
2002	644	0	5.499	2015	44	"
2003**	231	0	-	2015	45	"
Total	11.654	4.815				

* Se incluye el personal de Minas de Figaredo ** Los datos correspondientes a 2003 muestran la situación a 30 de abril

Fuente: HUNOSA

Cuadro 6. Evolución de la plantilla y las prejubilaciones en ENSIDESA, 1993-1995

	Prejubilaciones autorizadas	Plantilla	Edad de prejubilación	Ingresos garantizados
1993	5.012	11.329	>= 52 años	79% salario bruto
1995	899	9.417	>= 52 años	"
Total	5.911			

Fuente: Dirección General de Trabajo del MTAS

Cuadro 7. Rasgos básicos de las prejubilaciones en IZAR, 1992-2002

Año	Número de prejubilados	Jubilados a 31/12/2003	Plantilla a 31 de diciembre	Edad media de prejubilación	Antigüedad media	Ingresos brutos anuales	Ingresos garantizados
1995	106	61	600	57	25	21.350	16.226
1996	35	11	-	56	25	22.593	17.171
1997	21	0	-	55	25	23.220	17.647
1998	26	0	-	55	26	24.506	18.625
1999	36	0	-	55	28	24.978	18.983
2000	40	0	-	55	29	26.262	19.959
2001	0	0	-	-	-	-	-
2002	1	0	425	57	28	-	-
Tot./Med.	265	72	513	56	27	23.818	18.102

Notas: los ingresos garantizados representan el 76% de los ingresos brutos anuales que percibiría el trabajador de seguir en activo

Fuente: IZAR

Cuadro 8. Evolución de la plantilla y las prejubilaciones en Naval Gijón, 1985-2003

	Prejubilados	Plantilla	Edad de prejubilación	Ingresos garantizados	Situación actual de los prejubilados
Constitución de la empresa (1-7-1985)		742			
Pase a ENSIDESA	117	625			
Prejubilaciones 1990	75	550	>= 55 años	90% sal. bruto	Ya jubilados
Prejubilaciones 1993-1995	90	460	>= 54 años	75% sal. bruto	Jubil. inmediata
Prejubilaciones 1998-2000	55	405	>= 55 años	75% sal. bruto	Aún prejubilados
Prejubilaciones 2001-2003*	189	216	>= 50 años	75% sal. bruto	Aún prejubilados
Otras bajas-Incorporaciones	51	165			

* Aunque se autorizaban 212 prejubilaciones hasta diciembre de 2003, en el mes de junio había 189 prejubilados

Fuente: Naval Gijón

Para finalizar, hay un aspecto interesante del problema que merece la pena mencionar. Se refiere a las consecuencias para la sociedad y también para los individuos derivadas de la retirada de la actividad de numerosas personas que conservan aún gran parte de sus capacidades productivas y que, en algunos casos, son poseedoras de cualificaciones de tipo específico muy difíciles de sustituir.

En lo que se refiere al impacto sobre las personas, existen muchos estereotipos extendidos, en especial en nuestra región, sobre los problemas asociados a las prejubilaciones (se suele afirmar que se ven afectadas de forma muy negativa las relaciones sociales y familiares de los prejubilados y su salud). Sin embargo, los resultados ofrecidos por una encuesta realizada a prejubilados asturianos (contenida en el estudio ya citado que sirve de referencia a esta ponencia) y en la que se indagaba sobre la utilización del tiempo por parte de los prejubilados, el tipo de actividades que realizan y la manera en que esta nueva situación ha afectado a su modo de vida, permiten extraer una conclusión final claramente positiva. En general, los prejubilados afirman tener mejor relación con sus familias que cuando se

encontraban en activo. También disfrutaban de más vida social, más salud y más tiempo para aficiones. El principal aspecto negativo que destacan es la pérdida de poder adquisitivo. Además, sólo la cuarta parte de los prejubilados cree que hay una buena consideración hacia ellos por parte del resto de la sociedad.

En cuanto a las consecuencias de estos procesos para el conjunto de la sociedad o para la economía de una región, se puede afirmar que las prejubilaciones realizadas en Asturias a lo largo de los últimos años constituyeron un mal menor y probablemente inevitable asociado al proceso de ajuste de la siderurgia, la minería y la construcción naval, ya que no parecía existir una opción alternativa mejor desde el punto de vista económico y social. No obstante, hay que señalar también que esta forma de actuar se ha exportado con bastante celeridad a otros sectores con beneficios (como la banca o las telecomunicaciones), para los que existen dudas razonables sobre la conveniencia de aplicar las prejubilaciones como la vía principal de obtención de ganancias de productividad y de reducción de costes laborales. Hay que tener presente que el hecho de prescindir de la actividad productiva de

tantas personas relativamente jóvenes que aún pueden aportar muchas ideas, esfuerzo y capacidad a la sociedad, es en cierto modo un despilfarro de recursos humanos y, además, supone un coste económico sig-

nificativo para la Administración, por lo que en el futuro estos procesos deberían afinarse al máximo para garantizar la eficiencia económica y la competitividad de un país.

> **Veinte años de evolución en la acción protectora de la Seguridad Social: de la Ley 26/1985 a la Ley 9/2005**

Ponencia

> D. Antonio Vicente Sempere Navarro
D. Francisco Javier Fernández Orrico

D. Antonio V. Sempere Navarro

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Juan Carlos I. Anteriormente, de las Universidades de Oviedo (1986-1987) y de Murcia (1987-1999)

Director de la Revista "Aranzadi Social" (desde 1996)

Consultor de diversas entidades públicas y privadas y colegios profesionales

Vicepresidente de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Autor y coautor de numerosas monografías (cerca de 70) y de más de 20 artículos científicos

D. Francisco Javier Fernández Orrico

Doctor en Derecho

Profesor de la Universidad Miguel Hernández (Elche)



I. INTRODUCCIÓN

Como puede fácilmente deducirse del título, el objeto del presente análisis es la rememoración acerca del alcance y significado de las principales normas que han contribuido básicamente a la modernización y racionalización del sistema de Seguridad Social: las que van desde el año 1985 hasta el de 2005.

1. Antecedentes y contexto

Para no perder la perspectiva de cuanto va a exponerse conviene realizar un brevísimo recordatorio acerca del modo en que viene evolucionando nuestro sistema de Seguridad Social, en el bien entendido de que no se trata de realizar una síntesis histórica, sino de recordar hitos, por lo que las más recientes tan sólo serán mencionadas:

- La Ley 193/1963, de 28 diciembre, de Bases de la Seguridad Social, puede considerarse como la norma fundacional del sistema; en ella aparecen las grandes opciones que todavía siguen siendo válidas para explicar o enmarcar algunas de las más recientes novedades: "conjunta consideración de las contingencias", "participación real y efectiva de los trabajadores y empresarios", "criterios y procedimientos de máxima eficacia", "sistema financiero de reparto" con "fondos de nivelación" y "fondos de garantía", etc. son conceptos allí reflejados y asumidos.

- Tras la entrada en vigor (el 1º de enero de 1967) del texto articulado de la Ley de Seguridad Social aprobado mediante Decreto 907/1966, de 21 abril, pronto hubo ocasión de comprobar que la propia pervivencia del sistema requería la introducción de continuos ajustes. Así, la Ley 24/1972, de 21 junio, de Financiación y Perfeccionamiento de la acción protectora del RGSS, "sin alterar sustancialmente su estructura", procedió a

modificar el texto legal básico en algunas importantes cuestiones.

- El texto refundido de la Ley General de Seguridad Social hizo honor a su calificativo, siendo aprobado mediante Decreto 2065/1974, de 30 mayo; su desarrollo reglamentario, en sentido estricto, no se llevó a cabo y ello provocó que se continuara aplicando el precedente (como aún se hace respecto de ciertas materias).

- El moldeable texto constitucional de 1978 ("los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres") ha permitido la pervivencia de la mayoría de instituciones y preceptos existentes a su entrada en vigor, con independencia de las importantes reinterpretaciones exigidas (algunas de ellas de la mano de doctrina constitucional relevante).

- La Ley Básica de Empleo (1980) y la Ley de Protección por Desempleo (1984) afrontaron con aparente autonomía (generando la inexplicable tesis de que no se trata de una materia de Seguridad Social) la protección por desempleo; ahí se encuentra la estructuración en dos niveles (contributivo y asistencial). La gran interconexión entre la (cambiante) coyuntura socioeconómica y las características del desempleo explican las múltiples reformas que en los años posteriores experimentará este conjunto normativo.

- Muy significativa (además de polémica) fue la aprobación de Ley 26/1985, de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social. La norma afrontaba "los defectos y desviaciones más notorios y urgentes" del sistema, marcándose varios objetivos:

"reforzamiento del carácter profesional, contributivo y proporcional de las pensiones de jubilación e invalidez; correlativa mejora de la protección no contributiva; mejora de la eficacia protectora por la reordenación de recursos y racionalización de la estructura del sistema"¹.

- La esperada Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas aparece como pieza básica del actual modelo protector. Se marca "como objetivo principal el establecimiento y regulación de un nivel no contributivo de prestaciones económicas del sistema de Seguridad Social, como desarrollo del principio rector contenido en el artículo 41 de nuestra Constitución".

- La refundición de los cambios habidos durante los veinte años precedentes justifican sobradamente la elaboración y publicación de un nuevo texto refundido de la Ley General de Seguridad Social, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 junio. Desde entonces ha sido modificada en una treintena de ocasiones, la primera de ellas por la inmediata Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social); puede afirmarse que con esta norma surge la práctica legislativa (muy censurable) de llevar a la correspondiente Ley de Acompañamiento a la de Presupuestos Generales del Estado diversos cambios que afectan a temas de Seguridad Social. Práctica que se mantiene, pese a que formalmente no se haya publicado para 2005 la Ley de Acompañamiento, pues las escasas novedades en dicha materia se contienen en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2005.

- *El Pacto de Toledo*, refrendado el 6 de abril de 1995 por el Pleno del Congreso de los Diputados marcó el

rumbo de los principales acontecimientos normativos habidos en materia de Seguridad Social durante los años inmediatamente posteriores. Entre los grandes principios que lo inspiran están los siguientes: respeto a los compromisos adquiridos, solidaridad intergeneracional y pervivencia de la Seguridad Social pública contributiva; separación y clarificación de las fuentes de financiación, constitución de reservas y unificación de los topes de cotización. También se apuesta por el replanteamiento de los Regímenes Especiales (hacia su reunificación en sólo dos y hacia la desaparición del déficit), por la mejora de la recaudación y la lucha contra el fraude, por la permanencia voluntaria en mercado de trabajo hasta una edad superior a la vigente para la jubilación o por el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones.

- A fines de 1996 se suscribe un Acuerdo entre el Gobierno y los Sindicatos mayoritarios (CCOO y UGT), sobre *Consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social*. Posteriormente, con tal rúbrica se aprueba la Ley 24/1997, de 15 de julio, cuyos principales objetivos son los siguientes: separación financiera de la Seguridad Social, realizando a tal efecto una clasificación de las prestaciones (no contributivas: aportaciones del Estado; contributivas: cotizaciones); creación de un Fondo de Reserva con cargo a excedentes de cotización para atenuar los efectos de los ciclos económicos deficitarios; establecimiento de un único tope de cotización para todas las categorías profesionales; aumento de la contributividad y proporcionalidad en pensiones de jubilación; mejora de las pensiones de orfandad, (21 ó 23 años) para beneficiarios sin ingresos importantes; mejora de las pensiones mínimas de viudedad para menores de 60 años con cargas familiares y bajos ingresos; establecimiento de un mecanismo de revalorización automática de las pensiones.

¹ En este sentido, quería iniciar "la transición hacia un nuevo modelo universalista y unitario de protección social en orden al cumplimiento de los mandatos constitucionales" y anunciaba que "el siguiente paso habrá de ser una regulación unitaria de las distintas acciones de los poderes públicos para integrarlas en un nivel no contributivo de pensiones en favor de aquellos ciudadanos que, encontrándose en situación de necesidad protegible, carezcan de recursos económicos propios para su subsistencia".

- La Ley 66/1997, "de Acompañamiento", perfiló de nuevo diversas cuestiones: detalle del modo en que se produce la reanudación del subsidio por desempleo; posibilidad de abono de la prestación por desempleo al trabajador despedido con juicio pendiente; precisión de cómo se conecta el subsidio por incapacidad temporal y la pensión de incapacidad permanente; detalles sobre el régimen de compatibilidad de la pensión de orfandad; interacción entre la protección por desempleo y la incapacidad temporal; validez de cotizaciones extemporáneas en RETA; o la posibilidad de acceso a pensiones de supervivencia sin estar en alta.
- La Ley 39/1999, de 5 de noviembre, de Conciliación de la Vida Familiar y Laboral incidió sobre algunos aspectos de Seguridad Social, resaltando la creación de la nueva situación protegida de "riesgo durante el embarazo", cuyo desarrollo reglamentario junto al de la prestación por maternidad se realizó por RD 1251/2001, de 16 de noviembre.
- Pese a su denominación, el Real Decreto Ley 1/2000, de 14 enero, sobre mejora de la protección familiar, en realidad sólo contempló las prestaciones económicas por nacimiento de hijos a partir del tercero (éste inclusive) y por parto múltiple (a partir de dos o más hijos), siendo luego desarrollado por RD 1368/2000, de 9 de julio.
- De gran trascendencia social puede calificarse la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, posteriormente modificada por Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre y por Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, si bien en materia de Seguridad Social se mantiene la redacción originaria sin apenas modificaciones.
- Muy importante para buena parte de las cuestiones que expondremos con detalle es el Acuerdo de 9 de abril de 2001 para la mejora y desarrollo del sistema de Protección Social, suscrito por el Gobierno y algunos interlocutores sociales (CEOE, CEPYME y CCOO); la UGT no suscribió el Acuerdo y ha venido llevando a cabo una oposición muy crítica a su contenido. Sus principales apuestas son: 1º) Culminar el proceso de separación (especialmente por cuanto respecta al complemento por mínimos) entre prestaciones contributivas y no contributivas. 2º) Conferir mayor peso económico al Fondo de Reserva. 3º) Reordenar la pensión de jubilación en jubilación parcial, para favorecer la compatibilidad entre trabajo y pensión; modificación de las condiciones de acceso a la jubilación anticipada; revisión del sistema de cálculo de la base reguladora de esta pensión². 4º) Mejorar la protección por supervivencia³. 5º) Simplificar los Regímenes Especiales⁴, y alguna otra cuestión adicional⁵.

² Estas premisas son las que inspiraron el Real Decreto Ley 16/2001, de 27 diciembre, y la ulterior Ley 35/2002, de 12 de julio, que vino a sustituirlo. Desarrollo de esto últimos en RD 1131/2002, de 31 de octubre, por el que se regula la Seguridad Social de los trabajadores contratados a tiempo parcial, así como la jubilación parcial; y RD 1132/2002, de 31 de octubre de desarrollo de determinados preceptos de la Ley 35/2002.

³ Respecto de la mejora de la pensión de viudedad: tender a una pensión calculada aplicando el porcentaje del 52% de la base reguladora; excepcionalmente (existencia de cargas familiares, constituyendo la pensión de viudedad la principal fuente de ingresos) la cuantía de la prestación debe de llegar hasta el 70%; asimismo, se apuesta por permitir el mantenimiento (excepcional) de la pensión tras el matrimonio del beneficiario.

También se apunta a la mejora de la pensión de orfandad, en especial aumentando la edad hasta la cual sea posible su percepción (22 ó 24 años).

⁴ Respecto de la convergencia entre los distintos Regímenes Especiales se apunta hacia la contemplación de la incapacidad permanente total cualificada y las contingencias profesionales para quienes trabajan como autónomos. También se quiere avanzar en la simplificación e integración de Regímenes (tendiendo hacia la existencia sólo del RETA y del RGSS).

⁵ Otras medidas apuntadas: creación de la Agencia de la Seguridad Social, establecimiento de reducciones y/o bonificaciones en la cotización (sobre todo, de trabajadores de edad avanzada), fomento de la previsión social complementaria a través de la negociación colectiva, lucha contra el fraude, determinar la responsabilidad en el cumplimiento de las obligaciones.

- Una de las características o principios del nuevo sistema de financiación implantado por la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades, consiste en integrar la financiación de las competencias comunes traspasadas a las Comunidades Autónomas, la de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social y la de los servicios sociales de la Seguridad Social; de aquí que el Título VI de la Ley se dedique a la introducción de las modificaciones imprescindibles para la puesta en marcha del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

- La Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, modificó diversos preceptos en materia de prestaciones de IT.

- Ejemplo superlativo del desencuentro entre los interlocutores sociales (especialmente los sindicatos) y el Gobierno fue el Real Decreto Ley 5/2002, de 24 de mayo; su aprobación no sólo resultó polémica por el eventual abuso de las facultades constitucionales en que hubiere podido incurrir el Gobierno, sino que también pudo haber estado condicionada por la convocatoria de una huelga general (llevada a cabo el 20 de junio de 2002) frente a las reformas inicialmente proyectadas por el Ejecutivo.

- Ley 35/2002, de 12 de julio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible, que ya hemos tenido que citar, introdujo importantísimas novedades en la materia; se pretende prolongar la vida activa de los trabajadores y dar facilidades para compatibilizar pensión y trabajo.

- La Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad, introdujo una muy relevante modificación en *las reglas del juego*, en

el régimen jurídico tanto de las relaciones laborales cuanto de la protección social. Su contenido es mucho menos espectacular que el de la norma de urgencia (RDL 5/2002) a la que sustituyó, pero también más extenso y complejo.

- Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

- Real Decreto Ley 2/2003, de 25 de abril, de medidas de reforma económica.

- Ley 16/2003, de 28 de mayo de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud.

- Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del fondo de Reserva de la Seguridad Social.

- Ley 36/2003, de 11 de noviembre de Medidas de Reforma Económica.

- Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social.

- Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.

- Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

- RDL 3/2004, de 25 de junio, de Racionalización de la regulación del salario mínimo interprofesional y para el incremento de su cuantía.

- Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

- Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005 y su modificación por RDL 11/2004, de 23 de diciembre.

- Ley 3/2005, de 18 de marzo, por la que se reconoce una prestación económica a los ciudadanos de origen español desplazados al extranjero, durante su minoría de edad, como consecuencia de la Guerra Civil, y que desarrollaron la mayor parte de su vida fuera del territorio nacional.
- Ley 4/2005, de 22 de abril, sobre efectos en las pensiones no contributivas de los complementos otorgados por las Comunidades Autónomas.
- Ley 8/2005, de 6 de junio, para compatibilizar las pensiones de invalidez en su modalidad no contributiva con el trabajo remunerado.
- Ley 9/2005, de 6 de junio, para compatibilizar las pensiones del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI) con las pensiones de viudedad del sistema de la Seguridad Social.

2. Una reflexión previa

Cualquier conocedor del sistema de Seguridad Social sabe que una de sus características básicas viene dada por su dinamismo, esto es, la capacidad de adaptación a las cambiantes circunstancias económicas, demográficas, sociales, laborales, políticas y de cualquier otro tipo que lo rodean. Si las reglas que regulan el sistema (desde la cotización a la acción protectora, pasando por la gestión y cualesquiera otros aspectos) permanecieran estáticas, para siempre, mientras que el resto de magnitudes (número de afiliados y de pensionistas,

expectativa de vida, importes mínimos y máximos de las prestaciones, nivel de defraudación, régimen de incompatibilidades, financiación de la asistencia sanitaria, extensión de las diversas situaciones protegidas, etc.) evoluciona, surgiría una clara disfunción; de ahí que, en cierta manera, el primer deber de los administradores de la Seguridad Social sea el de llevar a cabo su reforma.

Más allá del signo político al que obedezca la mayoría gobernante o de las justas reivindicaciones que los interlocutores sociales abanderan, da la impresión de que los cambios normativos de los últimos lustros (no obstante su desorden y censurable técnica legislativa) obedecen a ese propósito axial de adaptar, modificar y equilibrar; naturalmente, sin perjuicio del respeto a las exigencias constitucionales, internacionales y legales que todo cambio normativo ha de observar. La adaptación de la protección social a las cambiantes circunstancias del contexto nos sitúa ante un tema cíclico, que en ocasiones se califica como irresoluto e irredento⁶, pero si no se confunde esa tarea con el desorden normativo o los vaivenes exagerados, lo cierto es que una característica estructural del sistema de Seguridad Social ha de ser su carácter dinámico y flexible.

La segunda idea a destacar en este pórtico alude a la conveniencia de que esos cambios se lleven a cabo con un importante respaldo político y social, del que nuestra historia reciente conoce múltiples ejemplos: los Pactos de la Moncloa de 1977⁷, el Acuerdo Nacional sobre Empleo (ANE) de 1982⁸, el Acuerdo Económico

⁶ Cfr. GETE CASTILLO, P., *El nuevo Derecho Común de las Pensiones Públicas*, Editorial Lex Nova, Valladolid, 1997, pág. 31.

⁷ La conveniencia de introducir reformas consensuadas en la Seguridad Social ya apareció en 1977, en los Pactos de la Moncloa, de donde derivaron determinados cambios orientados prioritariamente a mejorar y hacer más transparente la gestión del Sistema, plasmados en el Real Decreto Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre Gestión Institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo. Como consecuencia de ello, se constituyeron nuevas Entidades Gestoras (INSS, INSALUD, INSERSO, ISM e INEM), así como el Servicio Común de la Tesorería General de la Seguridad Social, en el que siguiendo el principio de caja única, se unifican todos los recursos financieros del Sistema.

⁸ Con él se intentó un pacto sobre Seguridad Social, esta vez en materia de reforma de estructura; aunque la Comisión Tripartita creada al efecto no alcanzó acuerdos, como fruto de aquellos debates se iniciaron los trabajos de elaboración legislativa, que condujeron a la aprobación de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y de la Ley 8/1987, de 8 de junio, sobre Planes y Fondos de Pensiones.

y Social (AES) de 1984⁹, el ya citado Pacto de Toledo (1995) y su renovación (2003) o el mencionado Acuerdo entre el Gobierno y los Sindicatos mayoritarios (CCOO y UGT) o unos de ellos, etc. También hay sonoras experiencias de reformas llevadas a cabo con la oposición de alguno de los interlocutores sociales más representativos (sea la patronal, sea uno de los sindicatos) e incluso con una convocatoria de huelga general de por medio.

Sin que exista una exigencia jurídica de consenso político o social para afrontar las grandes innovaciones del sistema, sí es cierto que la recepción práctica de los cambios se produce de uno u otro modo a la vista de la actitud que los interlocutores poseen frente a los mismos; que cierto consenso parece técnicamente recomendable, al margen de cómo se instrumentalice. Naturalmente, ello no implica en modo alguno que el legislador o el Gobierno abduquen de sus responsabilidades.

La tercera idea introductoria persigue destacar que seguidamente refrescaremos uno de los períodos de mayor transformación por cuanto se refiere a la acción protectora de la Seguridad Social. Siendo preciso que se produjera el desarrollo de los principios que inspiraron la Constitución, resulta lógico que el legislador afrontara esa exigencia en los años posteriores. En concreto, son siete las normas cuyo recordatorio procede aquí: 1ª) la Ley 26/1985, de 31 de agosto, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social (LRAP); 2ª) la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (LGS); 3ª) la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la

que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas (LPNC); 4ª) la Ley 24/1997, de 15, de julio, de Consolidación y Racionalización del sistema de Seguridad Social (LCR); 6ª) la Ley 35/2002, de 12 de julio, de Medidas para el Establecimiento de un Sistema de Jubilación Gradual y Flexible (LJGF)¹⁰; 7) la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social.

Aunque es seguro que puede elegirse otra técnica más brillante, aquí se ha optado por realizar una exposición separada y cronológicamente ordenada de las Leyes en cuestión. Esa decisión no debe ocultar la continuidad que entre ellas se da gracias a que responden a ciertos principios comunes como los de racionalización, modernización, tendencia a la universalidad, aumento de la contributividad o adaptación a las nuevas realidades, en especial la penúltima de ellas por aludir expresamente a la gradualidad y flexibilidad de una institución tan consolidada como es la pensión de jubilación.

II. LA LEY 26/1985: UNA REDEFINICIÓN DEL SISTEMA

1. Idea general

* A mediados de los años ochenta el sistema de Seguridad Social muestra claros síntomas de agotamiento, entendido como desajuste a las nuevas realidades, y los responsables de mantenerlo (artículo 41 CE) se ven obligados a rediseñar su acción protectora para afrontar las consecuencias de la prolongada crisis económica y la creciente incorporación de diversos colectivos. La Ley 26/1985, incluidos los tensos episodios par-

⁹ El AES vuelve a contemplar la reforma de la Seguridad Social, estando el centro del debate en las pensiones públicas, pero tampoco se alcanzaron conclusiones concretas. Sobre la comentada evolución de las reformas operadas desde el Pacto de la Moncloa, véase, MTAS, *Acuerdo sobre consolidación y racionalización del Sistema de la Seguridad Social*, Colección de Seguridad Social, núm. 16, Madrid, 1996, págs. 15 y 16.

¹⁰ También son las cinco normas más relevantes sobre la materia en el período 1985-2005 pues aunque el vigente Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social fue aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, la tercera de las Leyes generales de la Seguridad Social (sustituyendo a las anteriores de 1966 y 1974) no es tanto innovadora cuanto recopiladora, como su propio envoltorio jurídico indica.

lamentarios desarrollados en el seno del Grupo Parlamentario Socialista, marca a la perfección esa necesidad de permanente adaptación ya apuntada; que sea un Gobierno "de izquierdas" el que tiene que poner en juego una racionalización (por más que socialmente se la identifique como *recorte de pensiones*) y modernización de la acción protectora puede considerarse, en términos históricos, como una auténtica ventura¹¹.

La Ley 26/1985 quiere mejorar la eficacia protectora del sistema a través de una reordenación de recursos y su racionalización. Que los problemas objetivos de la Seguridad Social han de afrontarse con realismo, sin que baste el voluntarismo de un ideal social, constituye una obviedad a nuestras alturas, pero en 1985 era una premisa discutida y polémica. Enseñanza indiscutida de la época es que han de tenerse muy en cuenta las condiciones de orden económico que rodean la política de Seguridad Social, como siempre vino defendiendo la mejor doctrina¹². Otras circunstancias internas del sistema de Seguridad Social, como su complejidad y grado de consolidación, la extensión a la mayoría de los españoles, la prolongación de muchas prestaciones, etc., venían a complicar esta primera gran reforma postconstitucional, del todo necesaria para mantener su propia viabilidad¹³.

* El encadenamiento causal que unas reformas tienen con sus predecesoras aparece aquí claramente puesto

de relieve pues, llevando la simplificación al límite de la argumentación dialéctica, bien podría decirse que la Ley 26/1985 vino a poner coto a los excesos protectores derivados de Ley 24/1972, de 21 de julio, de financiación y perfeccionamiento de la acción protectora del Régimen General de la Seguridad Social; esta norma, unida a su interpretación jurisprudencial humanitaria y a cierta praxis administrativa benefactora, introdujo grandes dosis de flexibilidad en el acceso a la protección y a su intensidad. De hecho, la Ley 24/1972 facilitó el acceso a las pensiones de incapacidad permanente, de muerte y supervivencia¹⁴, así como el aumento de los Regímenes especiales y la consiguiente incorporación al sistema de nuevos colectivos¹⁵.

* Si la reforma operada a través de la LRAP venía exigida por la necesidad de *reordenar la función de sustitución* que las prestaciones económicas cumplen respecto de los ingresos salariales, es lógico que las medidas puestas en juego respondieran al principio de *reforma del carácter profesional, contributivo y proporcional de las pensiones de jubilación e invalidez*, tendencia mantenida y estimulada hoy en día, en el sentido de que las prestaciones guarden una relación directa y proporcional con los salarios dejados de percibir al producirse el hecho causante. Y no sólo con los percibidos en la vida laboral reciente (hasta entonces, para calcular la base reguladora de la pensión únicamente se consideraban tan sólo las cotizaciones de los dos

¹¹ De hecho el legislador en la Exposición de Motivos se queja amargamente, de que "el ya muy largo proceso indicado (de crisis económica) ha hecho que los desequilibrios producidos en el Sistema estén actuando negativamente en la economía y el empleo" poniendo en peligro incluso la propia pervivencia del sistema. En ese sentido, es indudable la fuerte interrelación existente entre la economía y el sistema de Seguridad Social, de modo que carecería de sentido, no tomar en consideración los problemas de naturaleza económica que se presentan con la introducción de reformas en el ordenamiento de la Seguridad Social Cfr. VENTURI A., *Los fundamentos científicos de la Seguridad Social*, MTSS, Colección Seguridad Social, núm. 12, 1995, pág. 621.

¹² Cfr. DURAND, P., *La política contemporánea de Seguridad Social*, MTSS, Colección Seguridad Social, núm 4, Madrid, 1991, pág. 225.

¹³ Causa cierto sonrojo leer ahora alguna de las críticas que a esta sensata reforma de 1985 se realizaron, achacándole que venía a poner en práctica la futura protección de los beneficiarios, cuando lo cierto es que servía objetivos opuestos: ampliación del campo de aplicación de los sujetos protegidos, mejora de las prestaciones, creación de nuevas prestaciones, mantenimiento de la viabilidad financiera, universalidad, etc.

¹⁴ Curiosamente, tales pensiones permiten la compatibilidad con el trabajo, y con otras prestaciones.

¹⁵ Cfr. DESDENTADO BONETE, A., "La reforma del régimen de pensiones y su conexión con los niveles no contributivos de protección. Algunas reflexiones sobre el Proyecto de Ley de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social", *Revista de Seguridad Social*, núm. 25, 1985; véase el mismo trabajo en *Relaciones Laborales*, 1985, Vol. II, pág. 63.

últimos años) sino a la también a la más alejada (el período de referencia se amplió a los ocho últimos años inmediatamente anteriores al hecho causante de la pensión)¹⁶.

Un importante contrapeso al reseñado sesgo racionalizador (que aumenta las dificultades para acceder a la protección o disminuye su intensidad en algunos casos) lo constituye la mejora de la protección subsidiaria, esto es, al margen de la surgida como consecuencia del previo encuadramiento profesional en la Seguridad Social y de un período (más o menos prolongado) de cotización. Las prestaciones no contributivas constituirían, así, una especie de contrapartida y, desde luego, una válvula de seguridad para evitar situaciones injustas o desprotegidas. Puede reprochársele a la Ley 26/1985 cierta incoherencia por diseñar un sistema y desarrollar sólo una de sus dos mitades, pero es evidente que estamos ante la Ley postconstitucional más decisiva en materia de pensiones, llevando implícita en su propia letra la génesis de lo que cinco años más tarde se haría y los principios de la mayoría de las posteriores Leyes reformadoras.

La universalidad reconocida en el texto constitucional se reorienta hacia una escalonada protección (atendiendo a su financiación y a los sujetos protegidos): la

profesional o contributiva y la no contributiva o universal. Prueba palpable de la intención del legislador de crear un nivel no contributivo, acorde con el principio de universalidad diseñado por la Constitución es que, en las líneas finales de la Exposición de Motivos, la Ley alude al hecho de que se inicia la transición hacia un nuevo modelo universalista y unitario de protección social en orden al cumplimiento de los mandatos constitucionales¹⁷, y se anuncia que el siguiente paso habrá de ser una regulación unitaria de las distintas acciones de los poderes públicos para integrarlas en un nivel no contributivo de pensiones a favor de aquellos ciudadanos que, encontrándose en situación de necesidad protegible, carezcan de recursos económicos suficientes para su subsistencia¹⁸.

2. Novedades más significativas

Sobre la base de las premisas reseñadas, son numerosos los aspectos modificados por la Ley 26/1985, algunos de ellos tan relevantes como los relativos a la exigencia del requisito de alta en el momento del hecho causante, la amplitud del período de carencia exigido para tener derecho a la pensión, o el propio modo de calcular la base reguladora de las pensiones¹⁹. De todas las modificaciones que introduce la reforma, ana-

¹⁶ De este modo, la extendida práctica de incrementar artificialmente las bases de cotización en fechas cercanas a la producción del hecho causante, con la finalidad de ver incrementada la cuantía económica de la pensión, aún siendo una infracción sancionable, dejaba de tener la precedente trascendencia.

¹⁷ Como primer paso, se incrementaban las pensiones asistenciales. Conforme a la Disposición Adicional Cuarta de la LRAP, la cuantía de las pensiones asistenciales, a que se refiere la disposición adicional séptima de la Ley 50/1984, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, se fija en 12 mensualidades de 12.000 pesetas cada una, más dos pagas extraordinarias del mismo importe que se devengarán en los meses de junio y diciembre. A partir del 1 de enero de 1986 la cuantía mensual de las indicadas pensiones asistenciales será de 14.000 pesetas.

¹⁸ Así la LRAP supuso un importante impulso en dos direcciones, por un lado, y debido a la crisis que por entonces se atravesaba, se llevaron a cabo modificaciones de ajuste, de mayor endurecimiento para acceder a las pensiones de jubilación y de invalidez, así como un acercamiento a la esencia de la contributividad de las pensiones, es decir, a que la cuantía económica de las pensiones respondiera a que realmente fueran sustitutivas de los salarios. La segunda dirección, aunque, tímida, parece que intenta iniciar un nuevo orden, acomodándolo a los principios constitucionales, especialmente el de universalidad, cuando se anuncia la creación de un nivel no contributivo de pensiones a favor de aquellos ciudadanos, que encontrándose en situación de necesidad protegible carezcan de recursos económicos suficientes. Ni más ni menos se ésta avanzando lo que cinco años más tarde se promulgaría como Ley de prestaciones no contributivas, que más adelante tendremos ocasión de comentar.

¹⁹ Cfr. MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, *Estudios preparatorios para la Ley de prestaciones no contributivas*, MTSS, Colección Seguridad Social, núm. 3, Madrid, 1991, pág. 8. Tal línea de actuación se mantiene con la Ley 24/1997, de Consolidación y Racionalización del sistema de Seguridad Social, al aumentar los años tenidos en cuenta para el cálculo de las pensiones de jubilación. Véase el artículo 162.1 de la LGSS, en relación con la disposición transitoria quinta, apartado 1, del citado cuerpo legal.

lizaremos a continuación aquellas facetas más significativas y que afectan a las pensiones (jubilación e incapacidad permanente), mencionando luego un par de cuestiones adicionales sin ánimo exhaustivo alguno.

A) Supresión del requisito de alta para causar derecho a pensiones de jubilación e invalidez

Por primera vez, el artículo 1 de la LRAP posibilita que quien en el momento del hecho causante no se encuentra en alta o situación asimilada pueda causar el derecho a una pensión de jubilación o de invalidez²⁰, siempre que se cumplan los requisitos al efecto establecidos.

Pensión de jubilación.- Para que sea posible causar derecho a pensión de jubilación sin estar dado de alta, la Ley exige haber cumplido la edad de sesenta y cinco años²¹, común a la pensión de jubilación ordinaria (no anticipada), y acreditar un período cotizado de quince años, de los cuales, al menos dos deben estar comprendidos dentro de los ocho inmediatamente anteriores al hecho causante.

Por su enorme trascendencia práctica, tanto el legislador cuanto los órganos gestores de la Seguridad Social o los tribunales hubieron de aquilatar una y otra vez el

alcance de una novedad simultánea al cambio del período de carencia desde los 10 a los 15 años²². En concreto, las normas intertemporales establecieron un tránsito gradual de los 10 a los 15 años de cotización²³, pero aunque el sujeto protegido cumpliera la carencia mínima exigida durante el período transitorio (por ejemplo 12 años) si no se encontraba dado de alta tampoco podía causar derecho a la pensión, pues para ello se exigía, en todo caso, un período mínimo de 15 años²⁴.

Pensión de invalidez.- En la pensión de invalidez, la novedad se encuentra en la posibilidad de acceder a sus grados más extremos sin que medie requisito de alta (sólo en las pensiones de incapacidad permanente absoluta y gran invalidez derivadas de enfermedad común o accidente no laboral)²⁵; también aquí se exige que el beneficiario acredite una carencia genérica de quince años, de los cuales al menos un quinto del período exigido deberá estar comprendido dentro de los diez años inmediatamente anteriores al hecho causante²⁶.

Muchas veces se ha explicado la razón de que la supresión del requisito de alta se aplique sólo a los grados de incapacidad permanente *absoluta y gran invalidez*, descartando los grados de incapacidad permanente *parcial y total*. En realidad, la situación de invalidez es única aunque la misma se gradúe conforme a las

²⁰ También se ha ampliado esa posibilidad para las pensiones de viudedad en el artículo 174.1. 2º párrafo de la LGSS (redactado por el artículo 32.1 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social), y para las pensiones de orfandad, en el artículo 175.1. 2º párrafo de la LGSS (redactado por Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social).

²¹ Cfr. artículo 1.2 de la LRAP y artículo 1.1.a) del Real Decreto 1799/1985, de 2 de octubre.

²² En la actualidad la carencia exigida se mantiene en los 15 años (carencia genérica), pero se ha suavizado la "específica" pues los dos años más cercanos temporalmente deben estar comprendidos en los últimos quince (no en los ocho anteriores). Cfr. artículo 161.1.b) de la LGSS, en la redacción de la LCR.

²³ La carencia exigida se obtenía, de acuerdo con la disposición transitoria segunda, sumando, al período mínimo de 10 años (exigido en la legislación anterior), la mitad del tiempo transcurrido entre la fecha de entrada en vigor de la LRAP y la del hecho causante de la jubilación hasta que el período así determinado alcanzara los 15 años.

²⁴ Así lo estableció taxativamente la Disposición Transitoria Segunda apartado 3 de la LRAP y lo aplica la jurisprudencia de unificación en la STS 8 junio 1992 (RJ 1992, 4538).

²⁵ Si el origen de la contingencia, fuera profesional y no estuviera el trabajador dado de alta en la Seguridad Social, se produce un manifiesto incumplimiento del empresario de su obligación de dar de alta al trabajador. Sin embargo, éste será considerado en situación de "alta presunta", como si estuviera dado de alta y por ello con derecho a la pensión, en este caso de invalidez.

²⁶ Dicho frontalmente: al menos tres años deben haber sido cotizados en los últimos diez. Cfr. artículo 2.3 de la LRAP y artículo 4.3 del Real Decreto 1799/1985.

repercusiones de las lesiones sobre la capacidad de trabajo; sin embargo, en el curso de los debates de la Política Social y de Empleo del Congreso de los Diputados se señaló en reiteradas ocasiones que la invalidez total para la *profesión habitual* requiere que el sujeto causante esté en alta, por lo que sería un contrasentido eliminar tal requisito para este tipo de inválidos²⁷. Se trata de argumentos técnicos, pero fácilmente contestables a la vista de la virtualidad que posee la situación asimilada al alta²⁸ y de la necesaria preexistencia de una profesión habitual²⁹. En todo caso, la referida diferencia no ha sido declarada inconstitucional y probablemente lo que sucede es que puede fundamentarse en la diferente situación de necesidad presunta que se deriva de los distintos grados, más intensa en la incapacidad permanente absoluta y en la gran invalidez, que en la incapacidad permanente parcial y en la incapacidad permanente total³⁰.

B) Modificación del período de carencia

La exigencia de un período de carencia genérica de quince años para quienes pretenden acceder a una pensión de jubilación o de incapacidad permanente se acompaña con la fijación del lapso temporal cotizado

que se exige cuando el sujeto está en situación de alta. En concreto, para causar derecho a la pensión de invalidez permanente derivada de enfermedad común, el artículo 2.2 de la LRAP estableció que el período mínimo de cotización exigible sería³¹: 1º) Si el sujeto causante tiene menos de 26 años de edad, la mitad del tiempo transcurrido entre la fecha en que cumplió los 16 años y la del hecho causante de la pensión³². 2º) Si el causante tiene cumplidos 26 años de edad, un cuarto del tiempo transcurrido entre la fecha en que haya cumplido los 20 años y el día en que se hubiese producido el hecho causante, con un mínimo, en todo caso, de cinco años³³. Además, al menos un quinto del período exigido deberá estar comprendido dentro de los diez años inmediatamente anteriores al hecho causante (carencia específica). En ambos casos, los períodos resultantes deben ser objeto de redondeo, despreciándose, en su caso, las fracciones de mes.

Jurisprudencia concordante.- Aunque nuestra atención se centra en la evolución legislativa de la Seguridad Social, no puede silenciarse que el diverso trato brindado a los incapacitados (en el acceso a la protección y en los requisitos exigidos) en función de si estaban o no en situación de alta ha venido provocando numerosas

²⁷ Cfr. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión de Política Social y de Empleo, núm. 320, págs. 9910, 9914. Como se razonó entonces, *Diario de Sesiones del Senado*, correspondiente a la Sesión plenaria celebrada el 15 de julio de 1985, pág. 6096, "no sería lógico el hecho de que a un trabajador pudiera reconocérsele una situación de invalidez en el grado de incapacidad total para el trabajo habitual si no tuviera un trabajo habitual en aquel momento y por tanto, no estuviera en activo".

²⁸ Basta pensar en la figura de las situaciones asimiladas al alta, en la que ordinariamente no existe actividad, ni el trabajador se encuentra dado de alta pero se le considera como si lo estuviera. Véanse, las situaciones asimiladas al alta en el artículo 125 de la LGSS.

De hecho, en la figura del Convenio Especial, se mantiene el derecho a causar prestaciones de invalidez, incluso las correspondientes a los grados de incapacidad permanente parcial y total, por tiempo ilimitado, sin que se realice actividad laboral alguna, y sin que ello impida que pueda calificarse a la invalidez por referencia a la "profesión habitual". Cfr. AZNAR LÓPEZ, M., NIÑO RÁEZ, E., y OROZCO JIMÉNEZ F., "La 'Ley de Pensiones' desde la perspectiva constitucional", *Revista española de Derecho del Trabajo*, núm. 23, 1985, pág. 326.

²⁹ La invalidez que se produce después de la afiliación a la Seguridad Social, por definición, implica que se ha desarrollado alguna actividad con anterioridad a la propia invalidez.

³⁰ En este sentido, AZNAR LÓPEZ, M., NIÑO RÁEZ, E., y OROZCO JIMÉNEZ F., "La Ley de Pensiones"..., cit., pág. 329.

³¹ Tales reglas siguen plenamente vigentes, tanto en el artículo 138.2 de la LGSS, como en el artículo 4.1 del Real Decreto 1799/1985.

³² A tales efectos, no se tendrán en consideración, en su caso, las fracciones de edad del beneficiario en la fecha del hecho causante que sean inferiores a medio año, excepto en el caso de beneficiarios con edades comprendidas entre los 16 y los 16 años y medio. Del mismo modo, cuando tales fracciones sean superiores a seis meses, se considerarán equivalentes a medio año [artículo 4.1.a) del Real Decreto 1799/1985].

³³ A tales efectos, no se tendrán en consideración, en su caso, las fracciones de edad del beneficiario en la fecha del hecho causante que sean inferiores a medio año. Del mismo modo, cuando tales fracciones sean superiores a seis meses, se considerarán equivalentes a medio año [artículo 4.1.b) del Real Decreto 1799/1985].

discusiones al respecto. Resultado de ellas es un ramillete de importantes criterios jurisprudenciales que facilitan la concurrencia de ese requisito:

- Las SSTS 12 noviembre 1992 (RJ 1992, 8800), 9 octubre 1995 (RJ 1995, 7675), 16 abril 1999 (RJ 1999, 4425) y 26 marzo 2002 (RJ 2002, 3939) sientan el criterio de que el requisito del alta o situación asimilada hay que referirlo al momento de sobrevenir la contingencia invalidante, y no a la fecha de solicitud de la prestación.

- La STS 17 enero 2002 (RJ 2002, 2512) preconiza que el requisito de alta o asimilación al alta se entiende cumplido por quien se encontraba en situación de desempleo e inscrita como demandante de empleo en el momento de sufrir el accidente determinante de su ulterior declaración por el EVI como gran inválida, aunque en el momento del dictamen del EVI no acreditara inscripción en el INEM al haber sido dada de baja después del accidente por no renovar la tarjeta.

- Las SSTS 26 enero 1998 (RJ 1998, 1056) y 25 julio 2000 (RJ 2000, 7194) entienden que se debe tener por cumplido el requisito de estar en alta cuando éste concurría al iniciarse el acontecer que conduce al hecho causante de la invalidez permanente y es fundamentalmente explicable que se hayan descuidado los resortes legales prevenidos para continuar formalmente en alta o situación asimilada.

- Las SSTS 9 noviembre, 15 y 16 diciembre 1999 (RJ 1999, 9500, 9820 y 9821) también sostienen que la situación de asimilación al alta no se pierde por no haber permanecido inscrito en la oficina de empleo durante cortos períodos intermedios, si se estaba inscrito en la fecha del hecho causante de la prestación y

la falta de inscripción obedece a una causa justificada. Pero aquella situación no existe cuando la interrupción en la inscripción como demandante de empleo ha durado más de dos años.

C) Modificación en la determinación de la base reguladora

La LRAP modifica la forma de cálculo de la base reguladora (BR) de las pensiones de jubilación y de invalidez, con el ya avanzado propósito de aumentar la proporcionalidad entre las cotizaciones realizadas y la cuantía de aquéllas.

Pensión de jubilación.- En la pensión de jubilación la BR se halla dividiendo entre 112 las bases de cotización del interesado durante los noventa y seis meses inmediatamente anteriores a aquel en que se produzca el hecho causante, es decir que en lugar de considerar los dos años anteriores, como hasta entonces, se toman las cotizaciones de los ocho años inmediatamente anteriores al hecho causante. Como es lógico y dado lo brusco del cambio de criterio (de 2 a 8 años), a partir de la entrada en vigor de la LRAP se estableció un período transitorio hasta la aplicación plena de la consideración de los últimos 8 años cotizados³⁴.

En todo caso, para garantizar el mantenimiento del valor adquisitivo de la pensión y la referida proporcionalidad, se aplican las siguientes reglas: 1ª) Las bases correspondientes a los veinticuatro meses anteriores a aquel en que se produzca el hecho causante se computarán en su valor nominal. 2ª) Las restantes bases de cotización se actualizarán, de acuerdo con la evolución que haya experimentado el índice de precios al consumo desde los meses a que aquéllas correspondan hasta el mes inmediato anterior a aquel en que se ini-

³⁴ Véase, a este respecto la disposición transitoria tercera de la LRAP.

cie el período de bases no actualizables a que se refiere la regla anterior.

Pensión de invalidez. - La BR de la pensión de invalidez (por enfermedad común) se determina igual que la de jubilación, salvo en los supuestos derivados de enfermedad común en que se exija una carencia inferior a ocho años, en cuyo caso se obtendrá dividiendo la suma de las bases mensuales de cotización que correspondan en virtud del período mínimo exigible, sin tener en cuenta las fracciones de mes, por el número de meses a que dichas bases se refieran, incrementándose este divisor multiplicándolo por el coeficiente 1,1666³⁵.

Lagunas de cotización y Regímenes Especiales. - Todos los Regímenes Especiales, se vieron afectados por las normas que se acaban describir (carencia, base reguladora) salvo en lo relativo a la consideración como cotizado de aquellos períodos en que no hubiera existido obligación de cotizar (lagunas de cotización)³⁶, que se aplica exclusivamente a los trabajadores por cuenta ajena del Régimen General, y de los

Regímenes Especiales de la Minería del Carbón, Agrario y Trabajadores del Mar³⁷. Con el paso del tiempo, la previsión legal sobre el modo de proceder con estos lapsos temporales sin cotización se convertirá en una cuestión polémica incluso para la propia jurisprudencia, que revisó sus propias posiciones sin demasiado convencimiento³⁸.

Pero antes que la disparidad conviene reseñar la tendencia hacia la homogeneidad entre Regímenes, apreciable al proyectar sobre la mayoría de ellos las más importantes novedades ya reseñadas, a veces con una pequeña adaptación³⁹. En esta línea, se anunció que se integrarían algunos Regímenes Especiales en el Régimen General o en otros especiales, como así se prevé en el artículo 10.5 de la LGSS⁴⁰. De ese modo, se produjo la supresión de algunos Regímenes Especiales (contrariamente a la Ley 24/1972), y su integración al Régimen General, en el caso de los Regímenes de Trabajadores Ferroviarios, de Artistas, de Toreros, de Representantes de Comercio, de Futbolistas en el Régimen General, y del Régimen de Escritores de Libros en el Régimen Especial de

³⁵ Cfr. artículo 5.3 del Real Decreto 1799/1985.

³⁶ Por otro lado, la no existencia de la obligación de cotizar abarca no sólo a las situaciones asimiladas a la de alta sino que también se incluye, según el artículo 5.5 del Real Decreto 1799/1985, a aquellas otras situaciones en que el trabajador no se encuentra dado de alta.

³⁷ Véase, a este respecto el artículo 3.4 de la LRAP.

³⁸ Por ejemplo, las SSTS 18 septiembre, 7 y 27 noviembre 1991 (RJ 1991, 6469, 8205 y 8241); 5, 6, 14 y 29 febrero 1992 (RJ 1992, 915, 1139, 987 y 1155); 2 y 21 marzo 1992 (RJ 1992, 1612 y 1861); 4, 9 y 20 abril 1992 (RJ 1992, 2597, 2614 y 2663), y otras muchas, sostuvieron que en el caso de la pensión por incapacidad permanente los vacíos de cotización generados en los períodos en que la ILT se prolonga más allá de la vida del contrato de trabajo (o similares) han de integrarse con la base mínima del Régimen General existente en cada momento.

Tras la STS 7 febrero 2000 (RJ 2000, 1610; Sala General con cinco Votos Particulares), otras muchas como las SSTS 25 mayo 2000 (RJ 2000, 5527); 27 junio 2000 (RJ 2000, 5167); 18 y 20 julio 2000 (RJ 2000, 9664 y 6638); 25 septiembre 2000 (RJ 2000, 8344); 4 y 18 octubre 2000 (RJ 2000, RJ 2001, 1411 y RJ 2000, 8293); 13 y 27 noviembre 2000 (RJ 2000, 9637 y 10408); 4, 7 y 21 diciembre 2000 (RJ 2001, 796, 803 y 1866); 13 marzo 2001 (RJ 2001, 3177); 6 (2), 7 y 14 junio 2001 (RJ 2001, 5489, 5491, 5500 y 6303); 2 y 21 julio 2001 (RJ 6851 y 7801); 18 septiembre 2001 (RJ 2001, 9598), etc. vienen manteniendo que la LGSS ha de interpretarse de modo que se obvian (doctrina "del paréntesis") los períodos sin obligación de cotizar debidos a invalidez provisional, o IT en régimen de pago directo por finalización del contrato de trabajo, o prórroga de IT, o situación de desempleo involuntario con inscripción como demandante de empleo, debiendo calcularse la base reguladora a partir del mes inmediatamente anterior a producirse la situación que dio lugar a la exención del deber de cotizar.

En fin, tras la STS 1 octubre 2002 (RJ 2003, 3153; Sala general), seguida por otras como las SSTS 25 octubre y 11 diciembre 2002 (RJ 2003, (RJ 2003, 1907 y 1958); 20 enero y 26 febrero 2003 (RJ 2003, 1988 y 3257) se advierte que la técnica del paréntesis sólo es aplicable en los casos de invalidez provisional e IT prorrogada más allá del plazo en que hay que cotizar, si bien en estos casos se aplica aunque luego se haya reiniciado la cotización STS 20 enero 2003 (RJ 2003, 1988).

³⁹ En el Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, se establece por la LRAP, que la cuantía de la pensión de jubilación se determina, para cada trabajador, aplicando a la base reguladora el porcentaje procedente de acuerdo con la escala establecida para el Régimen General, en función exclusivamente de los años de cotización efectiva del beneficiario. Véase la disposición adicional primera de la LRAP.

⁴⁰ Anuncio que se llevó a efecto mediante la disposición adicional segunda de la LRAP.

Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos⁴¹; años después, se integró en el Régimen General, el personal activo y pasivo que, en fecha de 31 de marzo de 1993, se encontraba incluido en el campo de aplicación del Régimen Especial de los Funcionarios de la Administración Local.

D) Revalorización de pensiones

Se establece por esta Ley un sistema de revalorización de las pensiones, al comienzo de cada año y de acuerdo con el IPC, aunque únicamente para las que se causen aplicando las modificaciones introducidas por la LRAP.

Aunque el precepto constituye un avance notable, también es cierto que tras su entrada en vigor aparecían tres posibles vías o sistemas de revalorización: 1º) Pensiones causadas con arreglo a la legislación anterior, en cuyo caso, y conforme al artículo 92 LGSS-1974, se determina periódicamente la revalorización en la cuantía que fije el Gobierno, sin ajustarse a ningún baremo. 2º) Pensiones causadas con arreglo a la nueva Ley, que sean superiores al SMI: se revalorizan de acuerdo con el IPC previsto para cada año⁴². 3º) Pensiones causadas con arreglo a la nueva Ley, que sean inferiores al SMI: se revalorizan de acuerdo con el IPC previsto para cada año, pero con la mejora en el año siguiente según las desviaciones que pudieran producirse sobre la inflación⁴³.

E) Protección a la familia

También se reordenaron las prestaciones de protección a la familia, cambiando sustancialmente los criterios

respecto a los destinatarios y requisitos para su causación, basados esencialmente en la acreditación de la carencia de ingresos suficientes. En efecto, se suprime la asignación de pago periódico por cónyuge y las asignaciones de pago único por matrimonio y por nacimiento de hijos, dejando subsistente la asignación periódica por hijos a cargo⁴⁴. Por otro lado, se prevé el mantenimiento de la percepción de las asignaciones mensuales por cónyuge, reconocidas a los pensionistas, hasta el 31 de diciembre de 1985, incorporándose a partir de entonces la asignación a la pensión que tuvieran reconocida⁴⁵.

III. LA LEY GENERAL DE SANIDAD Y EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD

Con independencia de si la asistencia sanitaria pertenece al campo de la Seguridad Social, lo cierto es que en la actualidad esta prestación de tipo técnico se encuentra transferida a las Comunidades Autónomas, y de acuerdo con el artículo 149.1.17ª de la Constitución, la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social son competencia exclusiva del Estado. Pero lo que ahora interesa es reseñar la aproximación hacia la universalidad de la protección social que comportó la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

Diversas razones impulsaron la promulgación de la LGS, según su propia Exposición de Motivos, aunque dos de ellas sobresalen. 1ª) El deseo de dar cumplimiento a las previsiones de los artículos 43 y 49 del texto constitucional, donde se recoge el derecho de todos los ciudadanos a la protección de la salud (universalidad), lo que requería de los poderes públicos la

⁴¹ La integración se llevó a cabo, mediante el Real Decreto 2621/1986, de 24 de diciembre.

⁴² Cfr. artículo 4 de la LRAP.

⁴³ Cfr. disposición adicional quinta de la LRAP.

⁴⁴ Cfr. artículo 5 de la LRAP.

⁴⁵ Cfr. disposición adicional tercera de la LRAP.

adopción de las medidas idóneas para satisfacerlo. 2ª) Aunque con mayor incidencia aún en el plano de lo organizativo, había que institucionalizar, a partir de las previsiones del título VIII de nuestra Constitución sobre las Comunidades Autónomas, el modelo sanitario acogido. Veamos algo más sobre uno y otro aspecto.

1. La protección universal de la salud

La Ley intenta dar respuesta al primer requerimiento constitucional aludido (artículo 43) reconociendo el derecho a obtener las prestaciones del sistema sanitario a todos los ciudadanos y a los extranjeros residentes en España si bien, por razones económicas que es innecesario reiterar, no se generaliza el derecho a obtener gratuitamente dichas prestaciones sino que se programa su aplicación paulatina, de manera que sea posible observar prudentemente el proceso evolutivo de los costes. De hecho, se prescribe que *la asistencia sanitaria pública se extenderá a toda la población española. El acceso y las prestaciones sanitarias se realizarán en condiciones de igualdad efectiva* (artículo 3.2 de la LGS), pero sin concretar la forma de llevarlo a cabo.

Pese al innegable avance que ello supone y a la existencia de posteriores normas complementarias, lo cierto es que la verdadera universalización del derecho continúa siendo una asignatura pendiente aunque, por seguir con el símil, da la impresión de que el legislador no desea matricularse (ni examinarse) de ella.

El RD 1088/1989, de 8 de septiembre, extendió la cobertura de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social a las personas sin recursos económicos suficientes, en clara aproximación al principio de universalización de la prestación de asistencia sanitaria. La prestación se reconoce a las personas que acrediten la nacionalidad española, tengan establecida su residencia en territorio nacional y carezcan de recursos económicos suficientes⁴⁶.

2. La articulación de la asistencia sanitaria en las Comunidades Autónomas

Puesto que una directriz sobre la que descansa toda la LGS consiste en la creación de un Sistema Nacional de Salud y las Comunidades Autónomas poseen competencias decisivas en materia de organización sanitaria, es clara la necesidad de contemplar esa realidad y de poner a disposición de tales Administraciones los recursos suficientes para atender las necesidades sanitarias de la población residente en sus respectivas jurisdicciones⁴⁷.

De ese modo, el Sistema Nacional de Salud se concibe como el conjunto de los servicios de salud de las Comunidades Autónomas convenientemente coordinados⁴⁸, porque "en cada Comunidad Autónoma se constituirá un Servicio de Salud integrado por todos los centros, servicios y establecimientos de la propia Comunidad, Diputaciones, Ayuntamientos y cuales-

⁴⁶ La carencia de recursos económicos suficientes se atribuye a las personas cuyas rentas, de cualquier naturaleza, sean iguales o inferiores en cómputo anual al Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples, de acuerdo con el artículo 1 del Real Decreto Ley 3/2004, de 25 de junio. En este sentido, se considerarán como recursos económicos personales todos los bienes, rentas o ingresos, incluidos los procedentes del derecho a alimentos, que conforme a la legislación civil pueda tener reconocidos, que perciba, disfrute o posea el interesado, cualquiera que sea su naturaleza o procedencia (artículo 1º.2, párrafo 1º de la Orden de 13 de noviembre de 1989, que desarrolla el Real Decreto 1088/1989 de 8 de septiembre, sobre extensión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social a las personas sin recursos económicos suficientes).

⁴⁷ Si la directriz de la reforma es la creación de un Sistema Nacional de Salud, el eje del modelo que la Ley adopta son las Comunidades Autónomas, Administraciones suficientemente dotadas y con la perspectiva territorial necesaria para organizar los propios recursos.

⁴⁸ Es básica la generalización de este modelo organizativo y el Estado goza, para implantarlo, de las facultades que le concede el artículo 149.1.16 de la Constitución.

quiera otras Administraciones territoriales intracomunitarias, que estará gestionado como se establece en los artículos siguientes bajo la responsabilidad de la respectiva Comunidad Autónoma" (artículo 50)⁴⁹.

Para posibilitar el éxito del nuevo diseño se articulan dos tipos de previsiones, referidas a la estructura de los servicios sanitarios⁵⁰ y a los organismos encargados de su gestión⁵¹. En todo caso, la aplicación de la reforma fue necesariamente paulatina, al tener que armonizarse con la sucesiva asunción de responsabilidades por las Comunidades Autónomas, y adecuarse a las disponibilidades presupuestarias en lo que concierne al otorgamiento de las prestaciones del sistema a todos los ciudadanos.

IV. LA LEY 26/1990 Y LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS

1. Gestación de la norma

En el Documento Base sobre la Reforma de la Seguridad Social para la Comisión Tripartita del AES de 1985 se propuso que "la política de reforma en la protección asegurativa se combine con el establecimiento y mejora de regímenes *no contributivos* de naturaleza pública y solidaria" que iría dirigida a proteger las situa-

ciones de necesidad acreditada y que no se encuentran protegidas por los regímenes asegurativos básicos⁵². El anuncio legal de la aparición de un nivel no contributivo de Seguridad Social ya se produjo, como se ha dicho, en el Preámbulo de la Ley 26/1985, de 31 de julio, de Medidas Urgentes para la Racionalización de la Estructura y de la Acción Protectora de la Seguridad Social.

En 1988, se proyectó la implantación de un nivel no contributivo de pensiones de la Seguridad Social⁵³ con las siguientes características: a) Las pensiones no contributivas debían encuadrarse dentro del sistema de Seguridad Social, debiéndose acreditar la situación de necesidad. b) Ámbito universal subjetivo (dirigido a toda la población). c) Ámbito objetivo: la vejez, la invalidez o minusvalía. d) Se configuran tales pensiones como derechos subjetivos perfectos. e) El derecho debe quedar supeditado a una "condición de recursos o prueba de necesidad", puesto en relación con la unidad familiar en la que se integra el potencial beneficiario. f) Se configura la pensión como unos ingresos mínimos, coordinados con las prestaciones de asistencia sanitaria y servicios sociales. g) La financiación se llevará a cabo mediante los Presupuestos Generales del Estado, por tener naturaleza no contributiva.

⁴⁹ En consecuencia, los servicios sanitarios se concentran bajo la responsabilidad de las Comunidades Autónomas y bajo los poderes de dirección, en lo básico, y la coordinación del Estado. Por otro lado, se prevé que la creación de los respectivos Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas sería paulatina, acomodándose el ritmo de aplicación de sus previsiones a la marcha de los procesos de transferencias de servicios a las Comunidades Autónomas. Véanse, a este respecto, los artículos 4 y 5.1 de la LGS.

⁵⁰ La LGS establece que serán las Áreas de Salud las piezas básicas de los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas; Áreas organizadas conforme a la indicada concepción integral de la Sanidad, de manera que sea posible ofrecer desde ellas todas las prestaciones propias del sistema sanitario. Las Áreas se distribuyen, de forma desconcentrada, en demarcaciones territoriales delimitadas, teniendo en cuenta factores de diversa índole, pero sobre todo, respondiendo a la idea de proximidad de los servicios a los usuarios y de gestión descentralizada y participativa.

⁵¹ Se otorga a las Corporaciones Locales un derecho a participar en el control y en la gestión de las Áreas de Salud, que se concreta en la incorporación de representantes de las mismas en los principales órganos colegiados del Área.

⁵² El Documento citado entendió que tales regímenes *no contributivos*, serían un importante medio contra la pobreza y la situación de deterioro en las condiciones de vida de los marginados sociales. Cfr. MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, *Estudios preparatorios para la Ley de prestaciones no contributivas*, cit., págs. 173-174.

⁵³ Cfr. JIMENEZ FERNANDEZ, A., "Discurso de apertura al coloquio extraordinario del Instituto Europeo de Seguridad Social", *Revista de Treball*, núm. 8, 1988, pág. 52.

Otro impulso en esa misma dirección procede de los acuerdos sociales alcanzados, consecuencia de la huelga de diciembre de 1988⁵⁴; en concreto, el Gobierno asumió el 18 de enero de 1990, con los dos sindicatos más representativos (CCOO y UGT) la necesidad de introducir en el seno de la Seguridad Social las prestaciones no contributivas⁵⁵.

Aunque, como se apuntó, la propia coherencia del sistema (constitucional y legal) de Seguridad Social exigía la existencia de una verdadera acción protectora para quienes no se beneficiaban de ellas por razón de su (in)actividad profesional, sólo con la promulgación de la Ley 26/1990 puede hablarse de una verdadera rama o nivel de carácter no contributivo. Y probablemente la aprobación de la LPNC⁵⁶ sólo fue posible gracias a la concurrencia de diversas circunstancias:

- *La crisis económica*, que propició la proliferación de personas no aseguradas (favoreciendo indirectamente la actividad en régimen de economía sumergida) y de personas infraaseguradas, cuya actividad no alcanza la suficiente intensidad para que obtengan, en caso de necesidad, una cobertura suficiente⁵⁷, cuando no la existencia de un grupo de excluidos sociales, de inasegurables, integrados por las personas inmersas en la pobreza o la marginación.

- *Los problemas financieros del nivel contributivo de la Seguridad Social*, debidos a la disminución de cotizantes a causa del aumento del desempleo, así como del incremento de sujetos causantes de prestaciones, que propiciaron el endurecimiento de los requisitos para causar derecho a aquéllas.

- *La aparición de nuevos colectivos precisados de protección*. Al cambiar las situaciones de necesidad, al no afrontarse por el tradicional sistema contributivo, la solidaridad que comporta la Seguridad Social se orienta hacia el establecimiento de un mínimo de prestaciones universales y de un nuevo concepto del estado de necesidad, pero procurando no gravar el vigente sistema contributivo de pensiones⁵⁸.

- *La sensibilidad social hacia el problema*. La Ley también surgió para responder a las exigencias de la opinión pública para con los principales beneficiarios de las pensiones (personas ancianas e inválidas)⁵⁹, cuyas necesidades no venían satisfactoriamente cubiertas hasta la fecha⁶⁰. Lo cierto es que acabó surgiendo una amplia corriente de solidaridad con aquellas personas que antes de la aparición de las pensiones no contributivas carecían de recursos para subsistir y superaban los sesenta y cinco años de edad o se hallaban incapacitadas⁶¹.

⁵⁴ Cfr. DE LA FUENTE LAVÍN, M., "Razón financiera frente a Razón Social: La Reforma del Sistema Público y el Impulso a la Previsión Privada de Pensiones", *Aranzadi Social*, núm. 16, diciembre 1998, pág. 61.

⁵⁵ Cfr. PEREZ AMORÓS, F., "Ampliación de la Protección Social: las prestaciones no contributivas", *Anuario Socio-Laboral de l'Institut d'Estudis Laborals*, Barcelona, 1990, pág. 77.

⁵⁶ Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen prestaciones no contributivas en el sistema de la Seguridad Social.

⁵⁷ Contratados a tiempo parcial que, en ocasiones, realizan una jornada completa, becarios, trabajadores en formación, contratados administrativos, etc.

⁵⁸ Cfr. MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, *Estudios preparatorios para la Ley de prestaciones no contributivas*, cit., págs. 23-24.

⁵⁹ Cfr. PIETERS, D., "Las pensiones no contributivas en las Comunidades Europeas", (AA.VV) *Pensiones no contributivas*, MTSS, Colección Seguridad Social, núm. 1, 1991, págs. 78-79.

⁶⁰ Se realizaron diversas encuestas a la población, con anterioridad a la entrada en vigor de la LPNC, poniéndose de manifiesto por parte del 94% de los encuestados la urgencia de implantar un nivel no contributivo de protección, en especial para los ancianos e inválidos. Un 60% de los encuestados estaba dispuesto a aceptar soportar una mayor presión fiscal con el objetivo de implantar tales pensiones dirigidas a personas en situación de necesidad; un 65% opinaba que su establecimiento debería ser prioritario e idéntico en todo el Estado, con requisitos de acceso uniformes y financiada a través de los impuestos generales. Cfr. MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, *Estudios preparatorios para la Ley de prestaciones no contributivas*, cit., pág. 9; en el mismo sentido, JIMENEZ FERNANDEZ, A., "El proyecto de Ley de Pensiones no contributivas", *Los sistemas de Seguridad Social...*, cit., pág. 187.

⁶¹ Cfr. VIDAL MATE, "Pensiones no contributivas para 700.000 personas", *Mar*, núm. 281, enero-febrero, 1991, pág. 15.

▪ *La dimensión internacional del problema*⁶². La OIT, como fruto de un trabajo titulado "La Seguridad Social en la perspectiva del año 2000", encargado a expertos, llegó a la conclusión de que "la pobreza es especialmente inadmisibles en sociedades prósperas"⁶³, recomendando la instauración de un "ingreso mínimo uniforme", así como el aumento de servicios. El Consejo de Europa también se movía en las mismas coordenadas⁶⁴.

2. Significación de la Ley

Es verdad que la Ley 26/1990 quiere dar respuesta adecuada a la "nueva pobreza" y a las coetáneas necesidades sociales⁶⁵, pero también comporta mayor libertad legislativa a la hora de diseñar el plano contributivo; aunque se endurezcan los requisitos de acceso a la protección, las pensiones no contributivas actúan como *red de seguridad* frente a situaciones de necesidad profunda. Porque, a diferencia del manejo de las presunciones (o ficciones) que el plano contributivo acoge (explícita o implícitamente) a la hora de valorar si con

curren o no las situaciones de necesidad, en el campo de las pensiones no contributivas habrá que acreditar de las pensiones no contributivas habrá que acreditar en cada supuesto concreto que realmente hace falta la pensión, que el sujeto posee un panorama económico débil y alejado de la autosuficiencia.

Se formule o no de tal modo, el nivel de protección en estudio debe de considerarse subsidiario del contributivo pues ampara a personas de edad, incapacitadas, o con cargas familiares que se encontrasen en situación de necesidad y no pudieran cubrirla mediante las prestaciones de aquél⁶⁶. La *subsidiariedad* de las pensiones creadas y la *universalización* de su ámbito de aplicación, al desligar por completo el hecho causante de la previa prestación de actividad productiva, son caracteres esenciales a recordar. En numerosas ocasiones se ha puesto de relieve que con esta norma ampliatoria del campo de protección de la Seguridad Social⁶⁷ se cubrían las necesidades no sólo de los trabajadores que se encontraban encuadrados en algún Régimen de la Seguridad Social sino también de todos los ciudadanos⁶⁸,

⁶² La elaboración de la LPNC se llevó a cabo mediante un proceso reflexivo de investigación, a través de encuestas sobre la realidad en que debía incidir, especialmente referido al marco constitucional, así como en el ámbito internacional, al acoger las recomendaciones de los diversos organismos internacionales. Cfr. JIMENEZ FERNANDEZ, A., "El proyecto de Ley de Pensiones no contributivas", *Los sistemas de Seguridad Social y las nuevas realidades sociales*, Colección, Seguridad Social, núm. 7, Madrid, 1992, pág. 186.

⁶³ Recomendación 226, en, *La Seguridad Social en la perspectiva del año 2000*, OIT, Ginebra, 1984, pág.123.

⁶⁴ El Consejo de Europa, al señalar, que el objetivo principal de la Seguridad Social es el de cubrir un doble frente: garantizar a los trabajadores el mantenimiento de su nivel de ingresos obtenido en activo y asegurar a los ciudadanos, especialmente a los que se encuentren en estado de necesidad, el derecho a unas prestaciones mínimas puso en evidencia al sistema español de Seguridad Social que carecía de una regulación dirigida a este último colectivo. Cfr. PANIZO ROBLES, J. A., "El futuro de las pensiones no contributivas para ancianos y minusválidos en España", (AA.VV.) *Prestaciones no contributivas y lucha contra la pobreza*, Instituto Sindical de Estudios, Madrid, 1989, pág. 40.

⁶⁵ Cfr. MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, *Estudios preparatorios para la Ley de prestaciones no contributivas*, cit., págs. 93-95. Para una detallada explicación de todo el proceso hasta llegar a la LPNC, consúltese en la misma obra, págs. 21-24; así como en la obra de GONZALO GONZALEZ, B., "Las pensiones no contributivas en Europa", *Documentación Laboral* núm. 27/28 IV (1988)- I (1989), págs. 18-20.

⁶⁶ Cfr. MARTINEZ NOVAL, L., "Una Seguridad Social de nivel europeo", *Mar*, núm. 277 septiembre 1990, pág. 29; SANCHEZ-RODAS NAVARRO, C., *El régimen jurídico de las prestaciones no contributivas principio de universalidad*, pág. 17; POLO SANCHEZ, M. C., "Prestaciones no contributivas y principio de igualdad", *Actualidad Laboral*, 1995, Vol. I, pág. 133.

⁶⁷ La LPNC, modificó la anterior Ley General de Seguridad Social 2065/1974, de 30 de mayo, incorporando las prestaciones no contributivas, y modificando, como consecuencia de dicha incorporación, los artículos 2 (al referirse a los fines de la Seguridad Social), 7.3 (extensión del campo de aplicación), y 38.1. letras c) y d) (acción protectora de la Seguridad Social) de la citada Ley.

⁶⁸ GONZALO GONZALEZ, B., "Apunte sobre los derechos de Seguridad Social de los extranjeros en España. Tras de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 2, 1997, pág. 103, afirma que los destinatarios prototípicos de las pensiones no contributivas son "los ciudadanos inasegurables (los pobres y marginados que viven fuera de la frontera misma de la economía de mercado), los no asegurados (todos los trabajadores por cuenta propia y ajena dependientes de la economía irregular o sumergida) y los infraasegurados (los contingentes en aumento de asegurados intermitentes y de asegurados parciales)".

el sistema manifiesta su carácter eminentemente expansivo al acoger a personas que padecen un agudo estado de malestar, siendo, por tanto, una Ley eminentemente social⁶⁹.

3. Una reflexión general

Carece de sentido examinar ahora con detalle los requisitos exigidos para acceder a las pensiones no contributivas, que difieren según se trate de la pensión de invalidez⁷⁰ o de la pensión de jubilación⁷¹. Más bien lo que procede es concluir afirmando que la LPNC supuso el cierre de un proceso de reformas cuyo primer paso fue asegurar su viabilidad financiera, a través de la consolidación de las prestaciones contributivas, para culminar con la extensión de la cobertura de la Seguridad Social a los colectivos más marginados de la sociedad⁷².

Conviene también realizar aquí una reflexión acerca de la ontología de las pensiones establecidas por la Ley 26/1990 y la categoría conceptual en que se integran. Pese a que desde muchos ámbitos se pretenda lo contrario, o se descalifique al discrepante, la verdad es que en el momento presente no está nada claro qué quiere decir que una pensión es contributiva o no; sí se sabe,

por descontado, cuáles son las prestaciones no contributivas y cuáles las contributivas. La LGSS (art. 86 y concordantes) realiza una clasificación atendiendo al origen de la financiación (cotizaciones frente a impuestos) y de ahí que la asignación de una u otra naturaleza a las prestaciones se realice "a tales efectos", aunque la verdad es que no faltan matizaciones y objeciones al criterio.

Pasar de esa realidad al entendimiento de que una prestación contributiva lo es porque previamente el sujeto causante ha cotizado en función de su actividad profesional, o creer que una pensión no contributiva es aquella que se dispensa a quien no ha sido cotizante a la Seguridad Social constituyen frecuentes malentendidos, pues en muchos casos concretos así sucederá, pero en otros nos podemos encontrar con que una prestación contributiva se devenga por quien no ha cotizado previamente (accidente *in itinere* de quien se dirige a realizar su primera jornada laboral) o con que quien percibe una pensión no contributiva sí cotizó durante un tiempo importante (menos de quince años cotizados y acceso a jubilación no contributiva)⁷³.

En ocasiones se duda también⁷⁴ si nos encontramos ante prestaciones de asistencia social interna al

⁶⁹ Cfr. MARTINEZ PEREZ-MENDAÑA, N., *Guía de prestaciones no contributivas de la Seguridad Social*, EINSA, Alcobendas (Madrid), 1991, pág. 4.

⁷⁰ Cf. artículo 144.1 LGSS y artículo 1 RD 357/1991: a) Ser mayor de dieciocho y menor de sesenta y cinco años de edad en la fecha de la solicitud. b) Residir legalmente en territorio español y haberlo hecho durante cinco años, de los cuales dos deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de solicitud de la pensión. c) Estar afectadas por una minusvalía o por una enfermedad crónica, en un grado igual o superior al sesenta y cinco por ciento. d) Carecer de rentas o ingresos suficientes.

⁷¹ Cf. artículo 167 LGSS, relacionado con el artículo 8 del Real Decreto 357/1991, de donde derivan los siguientes requisitos: a) Haber cumplido los 65 años de edad. b) Residir legalmente en territorio nacional y haberlo hecho durante diez años entre la edad de 16 años y la edad de devengo de la pensión, de los cuales dos deberán ser consecutivos e inmediatamente anteriores a la solicitud de la pensión. c) Carecer de rentas o ingresos suficientes.

⁷² Cfr. VIDAL MATE, "Pensiones no contributivas para 700.000 personas", cit., pág. 12; en el mismo sentido, JIMENEZ FERNANDEZ, A., "El proyecto de Ley de Pensiones no contributivas", en, *Los sistemas de Seguridad Social...*, cit., pág. 193; del mismo autor, "Las necesidades sociales y los sistemas públicos de pensiones", en, *Los sistemas de Seguridad Social y las nuevas realidades sociales*, MTSS, Colección Seguridad Social, núm. 7, Madrid, 1992, pág. 373.

⁷³ La idea parece elementalísima, mas lo cierto es que en numerosos escritos (incluyendo alguna reciente sentencia del Tribunal Supremo) se alude al carácter contributivo de una prestación por referencia al tiempo cotizado en el concreto caso de que se trate, e incluso se da a entender que el carácter contributivo de una prestación quebraría cuando no hubieran mediado previas cotizaciones del trabajador y/o de su empleador.

⁷⁴ Los malentendidos y problemas dogmáticos acerca de las pensiones no contributivas abundan, a lo que en absoluto es ajena la propia LGSS de 1994, que decidió incluir sus preceptos reguladores (procedentes de la Ley 26/1990) en el Título II, cuando lo cierto es que el mismo se rubrica como "Régimen General de la Seguridad Social" y ahora nos encontramos al margen del mismo.

Sistema de Seguridad Social, pero es claro que, al margen de otros datos, respecto de ellas se configuran verdaderos derechos subjetivos y no meras expectativas que dependan de la decisión discrecional de la Administración o de la existencia de fondos económicos bastantes.

Algunas voces autonomistas aducen que por la vía de las pensiones no contributivas se está invadiendo terreno propio de la asistencia social y los servicios sociales externos al sistema de Seguridad Social, y respecto de los que las Comunidades Autónomas sí pueden asumir competencia. Por su lado, la STC 239/2002, de 11 de diciembre, legitimó las ayudas económicas complementarias de carácter extraordinario que a favor de los pensionistas por jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas establecen algunas Comunidades, por su carácter estrictamente coyuntural y temporal⁷⁵. De todos modos, tal y como la propia doctrina había predicho⁷⁶, la cuestión distaba de estar terminada, máxime cuando, a continuación de ser publicada la Sentencia constitucional se intentó cerrar la polémica con la incorporación de un nuevo apartado 4 al artículo 38 de la Ley, por la que se preveía que "cualquier prestación de carácter público que tenga por finalidad complementar, ampliar o modificar las prestaciones económicas de la Seguridad Social, tanto en sus modalidades contributiva como no contributiva, forma parte del siste-

ma de la Seguridad Social y está sujeta a los principios regulados en el artículo 2 de esta Ley". Con ello parece que se quería evitar que las Comunidades Autónomas crearan prestaciones que pudieran injerir, no sólo en el funcionamiento del sistema de la Seguridad Social, sino que puedan conculcar los principios clásicos del sistema de la Seguridad Social, como son, el de igualdad, universalidad, solidaridad, unidad⁷⁷. Poco tiempo duró la citada redacción, pues la Ley 4/2005, de 22 de abril, sobre efectos de las pensiones no contributivas de los complementos otorgados por las Comunidades Autónomas, ha venido a establecer una solución salomónica, permitiendo la intervención autonómica pero hasta cierto límite, como luego se verá.

Otra fecunda veta de reflexión puede abrirse acerca de la conveniencia y/o viabilidad de otras prestaciones no contributivas que cubran (y actúen subsidiariamente) estados de necesidad análogos a los contemplados en el escalón contributivo: situaciones de desempleo sin ingresos, supervivencia respecto de familiares fallecidos, enfermedad temporal, dependencia personal, etc. Nótese, lo que también vale para las pensiones ahora mencionadas, que el legislador posee más libertad al abordar el régimen de las pensiones no contributivas que en las demás; es decir, al delimitar las situaciones protegidas, los sujetos abarcados o la intensidad de las prestaciones puede operarse sin tener que tomar en

⁷⁵ Se trata de doctrina muy discutida (y discutible) que se fundamenta en la consideración del referido complemento como parte de la "asistencia social", lo que genera la competencia exclusiva de la Comunidad (la cual puede establecer estas medidas siempre que aprecie una situación real de necesidad en la población) y en que no se vulneran las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de su derecho a percibir unas pensiones no contributivas de igual cuantía en todo el territorio nacional.

⁷⁶ Por todos, A. V. SEMPERE NAVARRO y G. L. BARRIOS BAUDOR, *Las Pensiones No Contributivas*, Aranzadi, Pamplona 2001, pág. 11: "Sin perjuicio de reconocer lo difícil del tema, máxime sabiendo que penden ante el Tribunal Constitucional varios conflictos de competencia en este punto, parece que en esta cuestión no hay más remedio que estar al dato jurídico positivo, en el sentido de que, a salvo flagrantes desviaciones de los parámetros constitucionales, las fronteras de la Seguridad Social no son estáticas sino cambiantes, de modo que dentro de ellas queda lo que en cada momento el legislador haya construido como parte integrante del sistema. Por descontado, que una pensión posea naturaleza asistencial es algo bien diverso de que se integre en el ámbito de la Asistencia Social".

⁷⁷ Cuestión diversa es la de si están o no bien engarzadas las pensiones no contributivas con el resto de medidas de protección social, tanto contributivas como asistenciales; si las novísimas fórmulas (rentas de inserción y similares) protectoras de las Comunidades Autónomas han de situarse en un plano subsidiario, complementario, alternativo respecto de ellas; si la gestión a cargo de las Comunidades Autónomas debe de mantenerse o trocarse por otra que implique más directamente a los agentes sociales; si el nivel de protección dispensado alcanza una intensidad lógica y comparativamente razonable; en fin, si el diseño legal ha de mantenerse en sus trazos fundamentales.

cuenta la proporcionalidad, contributividad o previas rentas salariales obtenidas. Esta es también la explicación de la cuasi-uniformidad del importe de estas pensiones; puesto que tienden a compensar una situación carencial, que no a proporcionar rentas de sustitución, la Ley puede fijar el contenido de la acción protectora prescindiendo prácticamente de circunstancias anteriores a su nacimiento y concentrarse en lo que acaece a partir de tal momento.

V. LA LEY 24/1997, DE 15 DE JULIO (LCR), DE CONSOLIDACIÓN Y RACIONALIZACIÓN

Dicho queda que, según se piensa, las sucesivas reformas legales se producen ordinariamente por crisis de diversa índole, porque se piensa que debe mejorarse la acción protectora o bien porque existe algún problema fundamentalmente financiero para mantener el Sistema. Eso es precisamente, lo que sucedió con la reforma operada por la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de la Seguridad Social, precedida por un cuestionamiento generalizado de su viabilidad, a partir de una serie de estudios económicos que advertían de la necesidad de adoptar medidas restrictivas de su acción protectora.

En ese contexto aparecen tres instrumentos sumamente relevantes para comprender la actual configuración de nuestra Seguridad Social⁷⁸: el Pacto de Toledo; el Acuerdo de Consolidación y Racionalización del Sistema de la Seguridad Social, y fruto de todo ello, finalmente se publica la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de la Seguridad Social.

1. El Pacto de Toledo

El denominado *Pacto de Toledo* tuvo su origen en la aprobación, por el Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión de 15 de febrero de 1994, de una Proposición no de Ley del Grupo Parlamentario Catalán (CiU) por la que se creó una Comisión en el seno de la Comisión de Presupuestos, con la finalidad de elaborar un Informe en el que se analizarían las principales reformas que debería acometer la Seguridad Social en los próximos años para garantizar la viabilidad del sistema público de pensiones, incluyendo un conjunto de recomendaciones, que debería ser presentado al Gobierno para su aplicación⁷⁹.

Las líneas generales de actuación y las reformas que se propugnan en el Pacto quieren preparar el sistema para hacer frente, a largo plazo, a un incremento de las obligaciones en las próximas generaciones de pensionistas; se rechaza la sustitución del sistema actual de reparto por el de capitalización, tanto por razones sociales como por ser inviable técnicamente; también se descarta la simple provisión de pensiones mínimas y se apuesta por la garantía de pensiones suficientes⁸⁰. Todo ello se concretó en una serie de Recomendaciones, entre las que destacaron la separación y clarificación de las fuentes de financiación (que las cotizaciones sociales financien el nivel contributivo, mientras que las aportaciones del Presupuesto del Estado sean suficientes para garantizar las prestaciones no contributivas), la constitución de reservas, la mejora de las bases y otras varias que se han ido incorporando a la legislación de Seguridad Social.

⁷⁸ Cfr. RODRÍGUEZ DEVESA, C., "La seguridad Social española en el Proyecto de Ley de Consolidación y Racionalización de la Seguridad Social", *Tapia*, núm. 93, 1997, pág. 19.

⁷⁹ MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, *Informe de la ponencia para el análisis de los problemas estructurales del Sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse. Pacto de Toledo*. MTSS, Colección Seguridad Social, núm. 15, Madrid, 1996, pág. 15.

⁸⁰ *Ibidem*, pág. 49.

Finalmente, este Pacto, cuya naturaleza no va más allá de un mero acuerdo político en sentido estricto⁸¹ pero que ha alcanzado una virtualidad emblemática, fue aprobado por el Congreso, en su sesión del día 6 de abril de 1995.

2. El Acuerdo de Consolidación y Racionalización del Sistema de la Seguridad Social

Como si el Pacto alcanzado entre las fuerzas políticas no fuera suficiente, se quiso que los principios consagrados en el Pacto de Toledo fueran suscritos por los Agentes Sociales, a cuyo fin se firmó por el Gobierno y las organizaciones sindicales CCOO y UGT un importante Acuerdo Social suscrito el 9 de octubre de 1996 y que viene a concretar la mayoría de las recomendaciones del Pacto de Toledo⁸².

Cabe resaltar dos elementos esenciales del citado acuerdo: de un lado, la previsión de su vigencia temporal (hasta el año 2000); de otro, el establecimiento de una Comisión Permanente que, integrada por las partes firmantes del acuerdo, tiene como objetivo el análisis y seguimiento de la evolución del sistema de la Seguridad Social.

Asimismo, en el Acuerdo se refuerza el valor del Consejo General del Instituto Nacional de la Seguridad Social, con la finalidad de que por el Gobierno se informe periódicamente sobre las principales magnitudes del sistema y pueda formular las propuestas e iniciativas normativas que procedan para adecuar el sistema de la Seguridad Social a la realidad socioeconómica a

través de este órgano de participación y control de los agentes sociales.

3. Contenido básico de la Ley 24/1997, de 15 de julio

La LCR supone el resultado normativo de los trabajos del Pacto de Toledo y de los Acuerdos referidos entre Gobierno y Sindicatos. Como la propia rúbrica indica, sus objetivos máximos son la consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social, a cuyo efecto se refuerza la contributividad, la equidad y la solidaridad, así como el equilibrio financiero del sistema. Para lograr tales fines, las concretas medidas que se acogen son las siguientes:

- La separación financiera de la Seguridad Social, de forma que, todas las prestaciones de naturaleza no contributiva (universales) pasan a ser financiadas a través de aportaciones del Estado, mientras que las prestaciones contributivas se financian por cotizaciones de empresas y trabajadores.
- La constitución de reservas, con cargo a los excedentes de cotización sociales, con la finalidad de atenuar los efectos negativos de los ciclos económicos.
- El establecimiento de un único tope de cotización para todas las categorías profesionales.
- La introducción de más elementos de contributividad y proporcionalidad en el acceso y determinación de la cuantía de las pensiones de jubilación, a fin de que quienes hayan realizado unas cotizaciones semejantes obtengan también un nivel de prestaciones similar⁸³.

⁸¹ Cfr. MALDONADO MOLINA, J. A., *Génesis y evolución de la protección social por vejez en España*, MTAS, Tesorería General de la Seguridad Social, Madrid, 2002, pág. 177.

⁸² Se pueden comparar las 15 recomendaciones del Pacto de Toledo (en *Informe de la ponencia para el análisis de los problemas estructurales del Sistema de la Seguridad Social...*, cit. Págs. 53-58), con los 12 criterios y planteamientos firmados en el *Acuerdo de Consolidación y Racionalización del Sistema de la Seguridad Social*, en MTAS, Colección Seguridad Social, núm. 16, Madrid, págs. 27-39.

⁸³ Muchas de estas medidas, por cierto, han sido continuadas por la Ley 35/2002, de 12 de julio, para el establecimiento de un Sistema de jubilación gradual y flexible (LJGF).

a. Ampliación del período promediado a efectos de base reguladora.- Se amplía el período de determinación de la base reguladora de la pensión de jubilación, refiriéndolo a los últimos quince años de cotización, en vez de los ocho previstos en la anterior normativa (LRAP)⁸⁴. Por lo demás, el cálculo de la base reguladora se realiza de forma idéntica que en la legislación anterior, sin que haya sido tampoco objeto de alteración por la LJGF.

b. Carencia específica menos exigente.- La Ley procede a diluir la denominada carencia cualificada o específica, exigiendo únicamente dos años de cotización dentro de los últimos quince, queriendo evitar que afiliados con largas carreras de cotización puedan ser excluidos del sistema por carecer de cotizaciones en los últimos años de su vida laboral.

La LCR consagró la denominada doctrina del paréntesis: cuando el trabajador se encuentre en situación de alta o asimilada al alta sin obligación de cotizar, el período de dos años deberá estar comprendido dentro de los quince años anteriores a la fecha en que cesó la obligación de cotizar⁸⁵, en lugar de contar desde el momento en que se produce el hecho causante; de este modo, la carencia específica debe retrotraerse al momento en que se dejó de cotizar.

c. Reducción de los porcentajes.- Se acentúa la proporcionalidad entre los años de cotización acreditados

y el porcentaje aplicable a la base reguladora de la pensión de jubilación, de manera que, manteniendo el derecho a la percepción del 100% con treinta y cinco años de cotización, a los veinticinco años se alcanza el 80%, y con el período mínimo exigible para acceder a esta pensión contributiva (15 años) el 50% de su base reguladora (en la legislación anterior era del 60%).

d. Ampliación del límite de edad en determinados supuestos en la pensión de orfandad.- Se aumenta del tiempo de duración de las pensiones de orfandad⁸⁶, ampliando los límites de edad para poder percibirlos, en los supuestos en que el beneficiario no realice trabajos lucrativos, excepto que su remuneración no supere el 50% del salario mínimo interprofesional, hasta los veintitún años o veintitrés, en el supuesto de ausencia de ambos padres⁸⁷.

e. Mejora de la pensión mínima viudedad para menores de 60 años.- Se aumentan las cuantías de las pensiones mínimas de viudedad cuando sus titulares tengan una edad inferior a los sesenta años⁸⁸.

f. Revalorización automática de las pensiones.- Se establece la revalorización automática de las pensiones, sin distinción de clase, en función de la variación de los precios, a través de la fórmula estable contenida, de forma permanente, en la propia Ley General de la Seguridad Social⁸⁹.

⁸⁴ A ello se accede tras un proceso gradual de aplicación (desde los 9 años en 1997, hasta la aplicación plena de los 15 años en 2002); cf. artículo 5.Uno.1 de la LCR, que modifica el número 1 del artículo 162 de la LGSS.

⁸⁵ Con respecto a la pensión de jubilación, véase el artículo 4.b de la LCR, por el que se da nueva redacción al párrafo b) del apartado 1 del artículo 161 de la LGSS. Posteriormente, la Ley 52/2003, de 10 de diciembre de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social, amplía tal posibilidad para las pensiones de incapacidad permanente, de acuerdo con el párrafo 3º de la letra b del apartado 2 del artículo 138 de la LGSS.

⁸⁶ Cfr. artículo 10.Uno de la LCR, por el que se da nueva redacción al artículo 175 de la LGSS.

⁸⁷ Por Ley 24/2001, de 27 de diciembre, las edades se han elevado a 22 y 24 años, respectivamente.

⁸⁸ Se prevé que, en un plazo de cuatro años, se equiparen a los importes establecidos para la misma clase de pensiones, en los casos en que los perceptores cuenten con una edad comprendida entre los sesenta y sesenta y cuatro años. Si bien, esta equiparación se supedita, en los términos que reglamentariamente se establezcan, a que los interesados soporten cargas familiares y sus ingresos no superen un determinado límite. Cfr. artículo 9 de la LCR, por el que se introduce una nueva disposición adicional, la séptima bis, a la LGSS.

⁸⁹ Cfr. artículo 11 de la LCR, por el que se da nueva redacción al apartado 1 del artículo 48, de la LGSS.

g. Flexibilidad en la edad de jubilación.- Se prevé la posibilidad de conservar las normas sobre jubilación anticipada, con coeficientes reductores algo mejorados para los antiguos mutualistas⁹⁰ y de medidas que favorecieran en el futuro la permanencia en la actividad laboral de los trabajadores con 65 ó más años⁹¹, adelantando así lo esencial de la Ley 35/2002, de 12 de julio, para el establecimiento de un Sistema de jubilación gradual y flexible.

h. La incapacidad permanente.- Aunque parte de las importantes novedades que sobre incapacidad permanente introduce la Ley siguen sin estar en vigor, al haberse supeditado a un desarrollo reglamentario aún inexistente, conviene recordarlas:

- Cuando el inválido alcance la edad de 65 años, su pensión pasará a denominarse pensión de jubilación, sin que la nueva denominación implique modificación alguna, respecto de las condiciones de la pensión que venía percibiendo⁹².
- Se descarta el reconocimiento de prestaciones de incapacidad permanente, cualquiera que sea la contingencia que las origine, cuando el beneficiario, en la

fecha del hecho causante, tenga cumplidos sesenta y cinco años de edad y reúna todos los requisitos para acceder a la pensión de jubilación en el sistema de la Seguridad Social⁹³.

- Sólo excepcionalmente, y para evitar situaciones de desprotección (que sí serían injustificables desde la óptica constitucional), se admite el acceso a la invalidez a quienes son declarados en tal situación y en la fecha del hecho causante hayan cumplido 65 años cuando no reúnan todos los requisitos para acceder a la pensión de jubilación en el sistema de la Seguridad Social⁹⁴.

V. LA LEY 35/2005, DE 12 DE JULIO, DE MEDIDAS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA DE JUBILACIÓN GRADUAL Y FLEXIBLE (LJGF)

Se puede afirmar, sin temor a equivocarnos que la LJGF ha sido la norma de mayor envergadura que se ha acometido en materia de pensión de jubilación, siendo su nota más característica, la del intento de dotarla de una mayor flexibilidad, y por ello encontramos una más que justificada razón para realizar un comentario acerca de esta nota, tan poco frecuente, en materia de Seguridad Social hasta la llegada de la LJGF.

⁹⁰ Así, se redujeron los coeficientes reductores desde el 8%, al 7%, pero con grandes exigencias, pues para que esa reducción tuviera lugar, se le exigía al trabajador que hubiera cotizado, al menos 40 años, y además que el cese en el trabajo por la que se extinguió la relación laboral, no fuera voluntaria (cfr. artículo 7 de la LCR, por la que se modifica la regla 2ª del apartado 1, de la disposición transitoria tercera, de la LGSS, que más adelante fue vuelta a modificar por la LJGF).

⁹¹ Véase a este respecto el artículo 12 de la LCR.

⁹² Cfr. artículo 5 de la LCR.

⁹³ Se trata de una excepción al principio general, de que quien tenga derecho a varias pensiones opte por una de ellas (artículo 122.1 de la LGSS); la restricción de derecho se justifica porque no se priva de protección sino que se encauza hacia la modalidad más acorde con la edad del beneficiario. Cfr. artículo 138.1, párrafo segundo de la LGSS, añadido por el artículo 8. Tres de la LCR, posteriormente, modificado por la LJGF.

⁹⁴ Cf. artículo 6.2 RD 1647/1997. Aquí surge la invalidez porque no lo hace la jubilación (por ejemplo, IP derivada de accidente que no precisa período de carencia, respecto de quien no haya cotizado los 15 años precisos para acceder a la jubilación; o IP derivada de enfermedad común a la que se accede con período de carencia inferior al de 15 años exigido para la jubilación). Por otro lado, aunque en este caso estamos ante una invalidez, al producirse con 65 o más años, se la denomina pensión de jubilación, de acuerdo con lo que se ha examinado (artículo 143.4 de la LGSS).

El artículo 8 de la Ley 35/2002 modificó este régimen, de forma que cuando en la fecha del hecho causante de IP, el beneficiario tenga 65 o más años, se distinguen varios supuestos: 1º) Se reconocen prestaciones derivadas de accidente de trabajo o enfermedad profesional con arreglo a las normas generales, pudiendo optar el beneficiario entre la pensión de IP o la de jubilación. 2º) No se reconocen prestaciones derivadas de contingencia común si el trabajador reúne todos los requisitos para la jubilación. 3º) Si el afectado por una IP derivada de contingencia común no reúne los requisitos para la jubilación, se le reconoce la pensión de referencia, pero a la base reguladora (determinada conforme a las normas generales de la IP) se le aplica el porcentaje del 50% (mínimo aplicable en la pensión de jubilación con 15 años cotizados).

1. La flexibilidad en la jubilación

El concepto de flexibilidad, pese a su carácter difuso, o precisamente por ello, viene siendo frecuentemente utilizado en el ámbito de las relaciones laborales. Sin embargo, en el ámbito de la Seguridad Social las cosas son de otro modo; el carácter de orden público de sus prescripciones y el surgimiento del sistema como obligatorio, en contraposición a otras precedentes fórmulas de aseguramiento, pugnan por excluir la maleabilidad de las diversas instituciones; en este sentido parecen moverse las normas que apuntan hacia la ineficacia de los pactos (individuales o colectivos) en los que se renuncie a los derechos legalmente reconocidos (artículo 3º LGSS), a la imposibilidad de que la negociación colectiva altere las prescripciones legales, salvo en materia de mejoras voluntarias (artículo 39.2 LGSS), o al carácter cogente de las reglas sobre cotización (artículo 109 LGSS), por citar algunos ejemplos. Podría pensarse, entonces, que la flexibilidad es concepto inaplicable en el campo de la Seguridad Social.

Sin embargo, lo cierto es que tampoco son desconocidos los elementos de flexibilidad en el campo de nuestra Seguridad Social: los trabajadores autónomos vienen pudiendo elegir su base de cotización de las comprendidas entre un máximo y un mínimo mensual; las empresas pueden optar por el aseguramiento de sus trabajadores (frente a ciertas situaciones de necesidad) con la Entidad Gestora o con una Mutua; a partir de determinada edad, generalmente la persona interesada puede decidir libremente el momento en que accede a la condición de jubilado; la pensión de viudedad tolera conductas patrimoniales muy heterogéneas por parte de su beneficiario; la decisión sobre cuándo concurre causa de incapacidad permanente se efectúa por relación a las circunstancias subjetivas del afectado; ciertos requisitos configuradores del hecho causante (exigencia de alta o situación asimilada; período de

carencia; residencia en España, etc.) vienen siendo interpretados de manera elástica por la mayoría de los tribunales; algunos colectivos (paradójicamente, al servicio de las Administraciones Públicas) pueden elegir entre la asistencia sanitaria prestada por el sistema público o por entidades privadas concertadas; en definitiva, también en el campo de la Seguridad Social se viene admitiendo que ciertas dosis de flexibilidad resultan convenientes para aumentar la viabilidad o eficiencia del sistema.

Con la Ley 26/1985, ya vimos, que se inició una tendencia que hace depender cada vez más el acceso a la protección de lo que previamente se haya cotizado; este *endurecimiento* se refiere tanto a las exigencias para obtener la pensión cuanto al modo de calcularla o a la penalización de jubilaciones anticipadas; otro paso importante en tal dirección lo dio la Ley 24/1997, de 15 de julio, introduciendo mayores elementos de contribución y proporcionalidad en el acceso y determinación de la cuantía de las pensiones de jubilación, a fin de que las prestaciones económicas sean reflejo del esfuerzo de cotización realizado previamente; el "Pacto de Toledo" pide que se camine en tal dirección.

Siguiendo esas directrices se aprobó el Real Decreto-Ley 16/2001, de 27 de diciembre, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible, que al cabo generó la Ley en estudio.

2. Novedades de la LGGF

El Real Decreto-Ley 16/2001, de 27 de diciembre, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible fue tramitado como proyecto de Ley ante las Cortes Generales, dando lugar a la Ley 35/2002, de 12 de julio, con igual denominación que su predecesora; sus novedades se reducen, a efectos sistemáticos, a tres grandes categorías:

- Modificación de las reglas sobre cotización
- Conexión de las nuevas posibilidades en materia de jubilación con la regulación de la incapacidad permanente
- Cambios en el régimen de la acción protectora por jubilación

A) Modificación de las reglas sobre cotización

Concordando con las posibilidades de trabajo cuando ya se es pensionista de jubilación y, sobre todo, con el deseo de prolongar la vida activa razonablemente, aparecen ciertos cambios relacionados con la cotización de estos colectivos. En concreto, son tres las medidas que han de considerarse:

1ª Exoneración de las cotizaciones correspondientes a trabajadores mayores de 65 años

2ª Exoneración de las cotizaciones correspondientes a los trabajadores autónomos mayores de 65 años

3ª Reducción de las cotizaciones correspondientes a los trabajadores mayores de 60 años

1ª) En relación con el fomento de las jubilaciones más allá de los 65 años se encuentra el nuevo artículo bis LGSS, que contempla la exoneración de cuotas de Seguridad Social respecto de los trabajadores por cuenta ajena con 65 o más años; téngase presente que, conforme a la Disposición Adicional Octava LGSS, lo previsto en este artículo 112 bis "será igualmente aplicable, a los trabajadores por cuenta ajena de los Regímenes Especiales con excepción de los incluidos en los regímenes especiales agrario y de empleados de hogar" (redacción conferida por la Disposición Final Primera apartado 2 de la Ley 35/2002); las condiciones de esta importante medida son las siguientes:

- La exoneración abarca tanto la cotización del trabajador como la de la empresa, pero sólo se refiere a las contingencias comunes (salvo IT).

- Asimismo, la exoneración se extiende a las aportaciones de recaudación conjunta con las cuotas de Seguridad Social: cotizaciones "por desempleo, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional" (apartado 3 de la Disposición Adicional 21ª LGSS, redactado conforme al artículo 11.2 de la Ley 35/2002).

- Quien trabaje ha de ser titular de un contrato de trabajo indefinido (o negocio jurídico asimilado), haber cumplido ya los 65 años y acreditar 35 o más años de cotización efectiva a la Seguridad Social, sin que se computen a estos efectos las partes proporcionales de pagas extraordinarias.

- Si al cumplir 65 años de edad el trabajador no tuviera cotizados 35 años, la exención será aplicable a partir de que se alcancen.

- La medida no se aplica a quienes trabajen en las Administraciones públicas o en los Organismos públicos regulados en el Título III de la Ley 6/1997, de 14 de abril (LOFAGE).

2ª) En paralelo con el estímulo a la permanencia en activo (sea total, sea parcial) de los trabajadores por cuenta ajena más allá de los 65 años, nuestro ordenamiento ha procurado llevar a cabo la misma operación respecto de los trabajadores autónomos. De este modo, la nueva Disposición Adicional 32ª LGSS ha trasladado a este ámbito lo esencial del régimen precedentemente expuesto (artículo 13 Ley 35/2002):

- Quienes vengán incluidos en el RETA quedarán exentos de cotizar a la Seguridad Social (salvo por IT), cuando hayan cumplido 65 años y acrediten 35 o más de cotización efectiva (sin computar pagas extras).

- Si al cumplir 65 años de edad no se reúnen tales requisitos exigidos, la exención será aplicable a partir de la fecha en que se acrediten.

- A efectos de la base reguladora de la jubilación, las bases de períodos exentos se toman por el resultado de incrementar el promedio de las del año natural inmediatamente anterior ponderadas conforme al IPC. La cautela persigue evitar un aumento ficticio de bases y no, como se afirma desde algunos ámbitos, suplir su existencia; nótese que una base de cotización sigue existiendo a efecto de IT.

3ª) Para evitar la expulsión laboral de quienes se encuentran en edades cercanas a la jubilación se ha incidido sobre los costes sociales de ese colectivo, apostando ahora por la bonificación de cuotas de quienes hayan alcanzado los sesenta años; a tal efecto, operando sobre el texto de la Ley 12/2001, de 9 de julio, de Medidas Urgentes de Reforma del Mercado de Trabajo, se adoptan las siguientes decisiones:

- Los contratos indefinidos de quienes ya hayan cumplido los 60 años y que posean en la empresa al menos cinco de antigüedad (la norma habla de contratos "suscritos" y de cinco años "de antigüedad", siendo ambos términos susceptibles de polémica: no todos los contratos de trabajo se han redactado necesariamente por escrito, y una cosa es el tiempo de antigüedad y otro, el de prestación de servicios efectivos) dan derecho a una bonificación del 50% de la cotización empresarial (por contingencias comunes) a la Seguridad Social, salvo la de IT.

- Esta bonificación se incrementa un 10% en cada ejercicio hasta alcanzar un máximo del 100%; las bonificaciones comenzaron a operar el 1º de enero de 2002; con independencia de la edad del trabajador, durante ese ejercicio no fue posible obtener bonificaciones superiores al 10%.

- Si al cumplir 60 años de edad el trabajador no tuviera una antigüedad en la empresa de 5 años, la bonificación se aplica a partir de que los alcance.

- Las bonificaciones son compatibles con las generales establecidas en los Programas de Fomento del Empleo y corren a cargo del INEM.

- La medida no se aplica a quienes trabajen en las Administraciones públicas o en los Organismos públicos regulados en el Título III de la Ley 6/1997, de 14 de abril (LOFAGE).

B) Conexión de las nuevas posibilidades en materia de jubilación con la regulación de la incapacidad permanente

La segunda perspectiva que conviene adoptar para aquilatar la enjundia del "sistema de jubilación gradual y flexible" que se afirma haber introducido refiere a la posibilidad de acceso a la incapacidad permanente tras cumplir la edad de jubilación.

¿Cuál era la situación preexistente a las reformas consideradas? A fin de evitar que el mero transcurso del tiempo propiciara que toda persona accediera a una pensión de incapacidad permanente, nuestro ordenamiento venía recogiendo la prohibición de reconocer prestaciones de IP, cualquiera que sea la contingencia que las origine, cuando el beneficiario, en la fecha del hecho causante, tuviera cumplidos sesenta y cinco años de edad y reuniese todos los requisitos para acceder a la pensión de jubilación en el sistema de la

Seguridad Social (arts. 138.1 LGSS y 6.1 RD 1647/1997). Se trata de previsión excepcional, porque descarta la general posibilidad de que quien tenga derecho a varias pensiones opte por una de ellas (art. 122.1 LGSS); la restricción de derecho seguramente hay que entenderla justificada porque no se priva de protección sino que se encauza hacia la modalidad generalmente acorde con una edad propecta⁹⁵.

¿En qué han cambiado las cosas tras la aprobación de la Ley 35/2002? Mediante los arts. 8 y 9 de la Ley 35/2002 se ha operado en un doble sentido sobre el descrito panorama: primero, para abrir una posibilidad nueva; segundo, para evitar posibles ventajas derivadas de la excepcional posibilidad de acceder a una incapacidad permanente una vez cumplidos los 65 años de edad.

En efecto, por un lado se ha procedido a modificar el art.138.1 LGSS a fin de posibilitar el acceso a la IP, por contingencias profesionales, aunque se hayan cumplido los 65 años de edad. Se mantiene la prohibición general ya examinada, pero abriendo la posibilidad 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 un accidente de trabajo o de una enfermedad profesional.

Se trata de un cambio concordante con la regulación de la jubilación flexible y la posibilidad de trabajos productivos desarrollados más allá de la edad que da acceso

a la misma, incluso en supuestos en que ya se ha generado el derecho a la pensión contributiva. Si se incentiva el trabajo de los jubilados, lógico parece que se abran las puertas a la protección frente a estados de necesidad derivados de su actividad productiva; lógicamente la distinta cuantía de la pensión resultante (incapacidad o jubilación) será tenida en cuenta por el beneficiario a la hora de optar por una u otra.

En segundo lugar, a través del artículo 9 de la Ley 35/2002 se opera sobre el artículo 139 LGSS (añadiendo un nuevo apartado 5) a fin de evitar cualquier posible ventaja económica para quienes, por el camino excepcional señalado (al no reunir los requisitos para lucrar la pensión de jubilación) acceden a la IP, derivada de causas comunes, cumplidos los 65 años de edad.

En estos casos, la cuantía de la pensión de incapacidad permanente será equivalente al resultado de aplicar a la correspondiente base reguladora el porcentaje que corresponda al período mínimo de cotización que esté establecido, en cada momento, para el acceso a la pensión de jubilación. Lo que intenta claramente la norma es que quien accede a la condición de pensionista más allá de los 65 años lo haga por el camino de la jubilación, salvo que estuviere desarrollando actividades productivas y se produzca una IP derivada de contingencia profesional; cuando no le queda más remedio que abrir las puertas a otra posibilidad busca un eficaz remedio para asegurarse de que los resultados son los previstos para el caso de que todo hubiera discurrido por el normal camino de la jubilación.

⁹⁵ La jurisprudencia entiende que cuando antes de producirse el hecho causante de la IP ya se ha accedido a la jubilación resulta imposible el paso a la situación de invalidez, incluso si la solicitud de pensiones es simultánea; en este sentido SSTs 14 octubre 1992 (RJ 1992, 7634); 30 enero y 26 junio 1996 (RJ 1996, 487 y 5308). Sí admite que el trabajador con pensión de jubilación concedida pueda acceder la pensión de IP, si consta como hecho probado que las dolencias se han consolidado antes del dictamen del EVI e, incluso, antes de la solicitud de pensión de jubilación; en tal sentido STS 22 junio 1999 (RJ 1999, 6740).

Hay que recordar la excepcional posibilidad de acceder a la IP por quienes sean declarados en tal situación y en la fecha del hecho causante hayan cumplido 65 años pero no reúnan todos los requisitos para acceder a la pensión de jubilación en el sistema de la Seguridad Social (artículo 6.2 RD 1647/1997).

C) Cambios en el régimen de la acción protectora por jubilación

Fácil es comprender que la existencia de una norma específicamente destinada a regular "un sistema de jubilación gradual y flexible" haya comportado diversos cambios respecto de tal situación de necesidad, alguno de los cuales se comentará seguidamente.

1. Jubilación parcial y jubilación flexible

En primer lugar nos referiremos a la admisión amplia de jubilaciones parciales. Con independencia de la distinción entre jubilación parcial y jubilación flexible, a la vista del artículo 9 del RD 1131/2002 y artículo 5 del RD 1132/2002, respectivamente, lo cierto es que el art. 34.Seis de la Ley 24/2001 confirió nueva redacción al art. 166 LGSS respecto de la jubilación parcial (cobrar pensión y trabajar), que resultó notablemente ampliada. Por un lado se mantiene la hipótesis ya conocida a favor de quien reúna las condiciones exigidas para tener derecho a la pensión de jubilación con excepción de la edad, que habrá de ser inferior en cinco años, como máximo (celebrándose un contrato de relevo conforme al art. 12.6 ET).

La novedad es que, tras el cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación, quien reúna los requisitos para acceder a la pensión puede acogerse a ésta "sin necesidad de la celebración simultánea de un contrato de relevo". Conforme al art. 165.1 LGSS, quienes accedan a la jubilación podrán compatibilizar el percibo de la pensión con un trabajo a tiempo parcial en los términos que reglamentariamente se establezcan. Durante dicha

situación, se minorará el percibo de la pensión en proporción inversa a la reducción aplicable a la jornada de trabajo del pensionista en relación a la de un trabajador a tiempo completo comparable.

El artículo 2 de la Ley 35/2002, viene a añadir que el régimen jurídico de esta jubilación parcial será el establecido reglamentariamente y el artículo 5.1 del RD 1132/2002, especifica en qué consiste eso que llamamos situación de jubilación flexible, entendiéndose como la derivada de la posibilidad de compatibilizar, una vez causada, la pensión de jubilación con un trabajo a tiempo parcial, dentro de los límites de jornada a que se refiere el artículo 12.6 ET⁹⁶, con la consecuente minoración de aquélla en proporción inversa a la reducción aplicable a la jornada de trabajo del pensionista, en relación a la de un trabajador a tiempo completo comparable, en los términos del artículo 12.1 ET⁹⁷. Conviene detenerse en algunas precisiones del concepto, entre las que cabe destacar las siguientes:

1ª) Que únicamente quepa el acceso a la jubilación flexible "una vez causada" la pensión de jubilación.

2ª) Si bien la jubilación flexible se contempla como un supuesto de compatibilidad entre la pensión de jubilación y el trabajo posterior a su reconocimiento de esa pensión, debe considerarse como una *modalidad* de jubilación parcial, cuya mayor diferencia reside, en que si, a ésta se accede desde una situación de activo, manteniendo en parte su trabajo y accediendo a la pensión reducida a partir de los 60 años, el acceso a la jubilación flexible tiene lugar desde una situación previa de jubilación total (ordinaria, anticipada postergada)⁹⁸.

⁹⁶ Esos límites fluctúan en una reducción de la jornada de trabajo y de salario de entre un mínimo del 25% y un máximo de un 85%.

⁹⁷ Se entiende por "trabajador a tiempo completo comparable", a un trabajador a tiempo completo de la misma empresa y centro de trabajo, con el mismo contrato de trabajo y que realice un trabajo idéntico o similar. Si en la empresa no hubiera ningún trabajador comparable a tiempo completo, se considerará la jornada a tiempo completo prevista en el convenio colectivo de aplicación o, en su defecto, la jornada máxima legal (artículo 12.1 2º párrafo ET).

⁹⁸ Cfr. LÓPEZ GANDÍA, J., "La jubilación gradual, flexible y anticipada tras las reformas de 2002", *Tribuna Social*, núms. 152/153, agosto/septiembre, 2003, pág. 10.

3ª) Con respecto a los límites o topes máximo y mínimo de actividad y su inmediata consecuencia en la reducción de la pensión durante la jubilación flexible⁹⁹, de acuerdo con el artículo 12.6 ET¹⁰⁰, el límite máximo de la jornada de trabajo, es del 75% en relación con la de un trabajador a tiempo completo comparable¹⁰¹. En el caso de que la jornada de trabajo superara este porcentaje se producirá la suspensión del derecho a la pensión de jubilación. Parece razonable que la jornada tenida en cuenta -la de un trabajador a tiempo completo comparable-, sea distinta a la del jubilado "flexible", ya que esta particular jubilación no procede de una actividad previa a la que se pueda aplicar posteriormente los límites de reducción, a diferencia de la jubilación parcial que proviene de una situación personal de activo del trabajador que accede a la misma¹⁰².

En el caso de que se realicen jornadas inferiores al 15% se puede dar lugar a la situación de jubilación flexible, si bien, en este caso, el importe de la pensión a percibir por el interesado en ningún caso podrá superar el 85% de la cuantía ordinaria de la misma, lo que puede dar qué pensar si compensa económicamente el desempeño del trabajo parcial en estas circunstancias.

2. La nueva jubilación anticipada

La flexibilidad en la jubilación también refiere al momento en que la misma se pone en práctica; con diversos condicionantes normativos, viene admitiéndose que cada persona elija si desea jubilarse coincidiendo

con la edad prevista en su situación (paradigmáticamente, los 65 años), más adelante o anticipadamente. El bloque normativo comentado ha operado sobre la jubilación anticipada, retocando las condiciones en que se permite a quienes fueron mutualistas antes de enero de 1967 y, sobre todo, generalizando esa posibilidad en beneficio de cualesquiera sujetos; las contrapartidas, especialmente en cuanto a período de carencia se refiere, sin embargo, son tan relevantes que en muchas ocasiones no podrá ponerse en práctica aunque el sujeto lo deseara.

Lo que ha hecho el artículo 3 de la Ley 35/2002 es adicionar un nuevo apartado 3 al artículo 161 LGSS, extendiendo la jubilación anticipada a quienes no tuvieran la condición de mutualista el 1 de enero de 1967; ahora bien, la opción no se abre de manera incondicionada sino que queda restringida a los casos en que la pérdida del trabajo no se deba a la propia voluntad del trabajador. En concreto, podrán acceder a la jubilación anticipada quienes cumplan los siguientes requisitos:

- Tener cumplidos los 61 años de edad
- Período de carencia de 30 años (sin cómputo de días por pagas extras)
- Inimputabilidad del cese (concepto que hay que interpretar en conexión con el apartado 4 del artículo 1 del RD 1132/2002, de 31 de octubre que lo desarrolla)
- Llevar inscrito como demandante de empleo (no desempleado necesariamente) al menos seis meses inmediatamente anteriores a la solicitud

⁹⁹ Cfr. Criterios interpretativos e instrucciones para la aplicación de la normativa vigente en materia de jubilación parcial y de jubilación gradual y flexible, dictados por la Subdirección General de Ordenación y Asistencia Jurídica, pág.16.

¹⁰⁰ El artículo 12.6 del ET, debe interpretarse, en el sentido de que, la reducción de la jornada de trabajo de un trabajador a tiempo completo comparable, como mínimo en un 25%, conlleva que la duración máxima de la citada jornada será de un 75%. Mientras que la reducción de la jornada de trabajo de un trabajador a tiempo completo comparable, como máximo en un 85%, conlleva que la duración mínima de la citada jornada será de un 15%.

¹⁰¹ En el caso de que el trabajador provenga de una situación de pluriempleo o de pluriactividad, podrá causar jubilación flexible, sin que la suma de las jornadas que mantenga en tales situaciones supere el límite del 75%.

¹⁰² SÁNCHEZ-URAN AZAÑA, Y., "Modalidades de jubilación y regulación reglamentaria", *Noticiero Legislativo Laboral (NOL)*, diciembre 2002, pág.12.

En estos casos la pensión será objeto de reducción mediante la aplicación, por cada año o fracción de año que, en el momento del hecho causante, le falte al trabajador para cumplir los 65 años, de un coeficiente (con 30 años de cotización, un 8 %; entre 31 y 34 años, un 7,5%; entre 35 y 37 años, un 7%; entre 38 y 39 años, un 6,5%; 40 ó más años, un 6%).

3. La jubilación anticipada para mutualistas

Un supuesto muy relevante de jubilación anticipada ha venido siendo el de quienes desarrollaban actividades productivas en el momento de la efectiva implantación del sistema de Seguridad Social. ¿Cuál era la situación preexistente? Quienes tuvieran la condición de mutualista el 1 de enero de 1967 podrán causar el derecho a la pensión de jubilación a partir de los 60 años; el beneficio alcanza también a quien debió de estar afiliado y cotizar al Mutualismo Laboral aunque la empresa no cumpliera sus correspondientes obligaciones [STS 20 diciembre 1998 (RJ 1999, 441)]. En tal caso, la cuantía de la pensión se reduciría en un 8 por 100 por cada año o fracción de año que, en el momento del hecho causante, le falte al trabajador para cumplir los 65 años de edad; así lo recoge la Disposición Transitoria 3ª LGSS.

La propia Disposición Transitoria 3ª LGSS, tras ser modificada por Ley 24/1997, añade, como vimos, que cuando el beneficiario acredite cuarenta o más años de cotización y solicite la jubilación anticipada derivada del cese en el trabajo como consecuencia de la extinción del contrato de trabajo en virtud de causa no imputable a la libre voluntad del trabajador, el porcentaje de reducción de la cuantía de la pensión a que se refiere el párrafo anterior, será de un 7 por 100¹⁰³.

¿Cuál es la nueva regulación? Ahora, en coherencia con lo dispuesto para aquellos trabajadores que acceden a la jubilación anticipada sin invocar la antigua condición de mutualistas, se les traslada la ya expuesta escala de coeficientes reductores de la pensión (art. 4º de la Ley 35/2002), abandonando el porcentaje fijo, así como rebajando de cuarenta a treinta años los exigidos para que pueda operar esta singular jubilación. El cambio sólo afecta a los casos en que la jubilación anticipada se solicite como consecuencia "de la extinción del contrato de trabajo, en virtud de causa no imputable a la libre voluntad del trabajador". Huelga advertir que subsiste la posibilidad de jubilación anticipada voluntaria para estos antiguos mutualistas, aplicando las reglas preexistentes sin modificación alguna.

4. El Convenio Especial

Quizá también conviene reseñar que, por mandato del artículo 6 de la Ley 35/2002 se añade un nuevo apartado al artículo 51 ET, del que deriva una nueva obligación para las empresas que extingan contratos de trabajo de personas con 55 o más años de edad: "abonar las cuotas destinadas a la financiación de un convenio especial respecto de los trabajadores anteriormente señalados en los términos previstos en la Ley General de la Seguridad Social". La eliminación de quienes tuvieran la condición de mutualista parece difícilmente justificable; igualmente, que se aborde el supuesto por referencia a la existencia de un expediente de regulación de empleo, dejando fuera los despidos objetivos por causas económicas, es opción también discutida, pero más fácil de cimentar.

¹⁰³ A estos efectos, se entenderá por libre voluntad del trabajador, la inequívoca manifestación de voluntad de quien, pudiendo continuar su relación laboral y no existiendo razón objetiva que la impida, decide poner fin a la misma. La Disposición Transitoria 2ª del RD 1647/1997 desarrolla de manera detallada la previsión legal, sobre todo para identificar los casos en que puede entenderse que la extinción no procede de la libre voluntad del trabajador.

Es la Disposición Adicional 31ª de la LGSS la norma que ha venido a regular tal convenio, poniendo especial atención al deber de cotizar (desde el cese en el trabajo o el fin del desempleo contributivo hasta los 65 años):

- Las cuotas se determinarán aplicando al promedio de las bases de cotización del trabajador en los últimos seis meses de ocupación cotizada el tipo de cotización previsto en la normativa reguladora del convenio especial.

- De la cantidad resultante se deducirá la cotización, a cargo del Instituto Nacional de Empleo, correspondiente al período en el que el trabajador pueda tener derecho a la percepción del subsidio de desempleo, calculando la misma en función de la base y tipo aplicable en la fecha de suscripción del convenio especial.

- Hasta la fecha de cumplimiento por parte del trabajador de la edad de 61 años, las cotizaciones serán a cargo del empresario y se ingresarán en la Tesorería General de la Seguridad Social, bien de una sola vez, dentro del mes siguiente al de la notificación por parte del citado Servicio común de la cantidad a ingresar, bien de manera fraccionada garantizando el importe pendiente mediante aval solidario o a través de la sustitución del empresario en el cumplimiento de la obligación por parte de una entidad financiera o aseguradora, previo consentimiento de la Tesorería General de la Seguridad Social, en los términos que establezca el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

- A partir del cumplimiento por parte del trabajador de la edad de 61 años, las aportaciones al convenio especial serán obligatorias y a cargo exclusivo del mismo, debiendo ser ingresadas, en los términos previstos en la normativa reguladora del convenio especial, hasta el cumplimiento de la edad de 65 años o hasta la fecha en que, en su caso, acceda a la pensión de jubilación anticipada. Excepcionalmente puede recuperar el empre-

sario las cantidades cotizadas tras el acaecimiento de determinadas circunstancias que afectan al trabajador (si éste fallece, accede a una IP o realiza actividad por la que se cotiza).

Nótese la peculiar distribución de la obligación de cotizar (INEM, empresa, trabajador) según la edad y del trabajador afectado por el ERE, así como el surgimiento de un nuevo e importante coste adicional para la empresas; del diseño triangular (empresa, trabajador, TGSS) en cuestión parece desprenderse un trato demasiado diverso a las extinciones contractuales surgidas de este modo respecto de otras análogas.

5. La prolongación en la actividad

Los estímulos a la permanencia en la vida activa de las personas de edad avanzada han llevado a que se adopten previsiones 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 acrediten un mínimo de 35 años de cotización; el art. 163 LGSS, en su nueva redacción, así lo viene a explicitar aunque con fórmula innecesariamente enrevesada.

VI. LEY 52/2003, DE 10 DE DICIEMBRE, DE DISPOSICIONES ESPECÍFICAS EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL

Por su importancia, conviene dar unas pinceladas acerca de las principales novedades que incorporó la Ley 52/2003, que ha supuesto la última norma en materia de Seguridad Social de amplio calado.

1. Fines del Sistema

Se delimitan los fines del sistema de la Seguridad Social, de modo que se perfilan, por un lado a través de

Ley, el régimen público de Seguridad Social dispuesto en el artículo 41 de la Constitución, y se enuncian los principios de universalidad, unidad, solidaridad e igualdad en que dicho sistema se fundamenta, para ello se modifica el artículo 2 y el apartado 4 del artículo 38 de la LGSS, como antes se comentó.

2. Modificaciones en la cotización

En materia de cotización y recaudación se producen numerosas y profundas modificaciones con las que se persiguen diferentes objetivos. Cabe resaltar la introducción de mayor flexibilidad en la concesión de aplazamientos para facilitar las regularizaciones en las situaciones de morosidad; y la simplificación y agilización y mejora de los procesos recaudatorios, así como la aproximación de la regulación recaudatoria de la Seguridad Social a la que rige en el ámbito tributario, procediéndose, con tal finalidad, a modificaciones como, por ejemplo, las siguientes: la eliminación de la obligación de presentación de los documentos de cotización con respecto a determinados regímenes especiales; el establecimiento de un recargo único, en lugar de los precedentes de mora y de apremio, incorporando el interés de demora, y eliminando, para determinados supuestos, la reclamación de deuda; la reordenación de los aplazamientos, en especial en lo relativo al interés legal aplicable, que se concilia con el interés de demora; y el perfeccionamiento de los procedimientos recaudatorios seguidos frente al sector público, en especial los Entes Locales.

3. Cesión de datos

En materia de cesión de datos de carácter personal, se procede a una ampliación de la regulación hasta hoy vigente para contemplar también otros fines diferentes de los estrictamente recaudatorios.

4. Acción protectora

Por lo que se refiere a la materia de acción protectora, las modificaciones introducidas abarcan diversas prestaciones.

a) Incapacidad permanente

Con relación a la incapacidad permanente, y en línea con lo operado en la reforma de 1997 en relación con la pensión de jubilación, se determina el cómputo del período de cotización exigible y la forma de cálculo de la base reguladora de la pensión en los supuestos en que se accede a ésta desde una situación de alta o asimilada a la de alta, sin obligación de cotizar; asimismo, se precisan los plazos que han de durar a efectos de instar la revisión de la incapacidad; por último, se establece la presunción de que el interesado ha otorgado su consentimiento, salvo oposición expresa por escrito, en relación con la remisión por las instituciones sanitarias de los datos e informes médicos del interesado, a efectos tanto de la declaración de la incapacidad permanente como del reconocimiento o mantenimiento del percibo de las prestaciones de incapacidad temporal, orfandad o asignaciones familiares por hijo a cargo, con el fin de agilizar la tramitación de los correspondientes expedientes y evitar la innecesaria repetición de pruebas médicas. En lo referente a la pensión de invalidez en su modalidad no contributiva se posibilita su concurrencia con las percepciones derivadas de los programas de renta activa de inserción.

b) Muerte y Supervivencia

Con respecto a las prestaciones por muerte y supervivencia, se explicitan los términos en que ha de acreditarse el período de carencia exigido para acceder a la pensión de viudedad desde situación de no alta y se

dan reglas sobre el régimen de compatibilidad en el supuesto de concurrencia de pensiones por supervivencia causadas en diferentes regímenes. Por otra parte, se procede a la reordenación de la regulación de las prestaciones familiares de la Seguridad Social, con tres objetivos básicos: clarificar la naturaleza de esta clase de prestaciones y, a su vez, sistematizar las normas legales aplicables incluyendo en un único cuerpo legal la regulación de todas las prestaciones familiares, evitando la entonces existente dispersión. En la nueva ordenación se configuran como prestaciones de naturaleza no contributiva la totalidad de las prestaciones familiares de la Seguridad Social, excepto la consideración como período de cotización efectiva del primer año de excedencia con reserva de puesto de trabajo que los trabajadores disfruten por razón del cuidado de cada hijo nacido o adoptado, o de acogimiento permanente o preadoptivo de menores acogidos. Además, siguiendo las previsiones contenidas en el Plan Integral de Apoyo a la Familia (2001-2004), aprobado por el Gobierno el 8 de noviembre de 2001, se prevé la extensión de las prestaciones familiares a tanto alzado a los supuestos de adopción o por el cuidado de otros familiares. Igualmente y en adecuación a la Ley sobre Protección a las Familias Numerosas, se procede a introducir las modificaciones correspondientes para tales supuestos.

c) Encontrarse al corriente en el pago de las cotizaciones

También, en conexión con el derecho a protección, se regula, de manera uniforme y superando las diferencias entre regímenes ahora existentes, la exigencia del requisito de hallarse al corriente en el pago de cotizaciones para el acceso a las prestaciones, cuando los trabajadores sean responsables del ingreso por tal concepto.

d) Otras modificaciones

En último término, se modifican asimismo algunas materias incluidas en otros cuerpos legales, pero que tienen una estrecha conexión con el ordenamiento de la Seguridad Social. Tal es el caso de las modificaciones que se introducen en la Ley de Procedimiento Laboral, para residenciar en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo el conocimiento de todas las pretensiones relativas a las relaciones jurídicas instrumentales (inscripción, altas, bajas, cotización y recaudación) y en la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, para tipificar como infracción grave la no transmisión por parte de los obligados o acogidos al Sistema RED de los datos relativos a la inscripción de empresas, afiliación y altas de trabajadores, como infracción leve la no transmisión igualmente por parte de los obligados o acogidos al Sistema RED de los datos relativos a las bajas y variaciones de datos de los trabajadores, como infracción grave el no ingreso de cuotas habiendo presentado los documentos, pasando a muy grave cuando se hubiera omitido tal presentación y se hubiera retenido la aportación del trabajador.

Igualmente se procede a residenciar en el orden jurisdiccional social el conocimiento de las cuestiones en materia de sanciones que las Entidades Gestoras impongan a los trabajadores y beneficiarios de prestaciones.

VII. OTRAS RECIENTES MEDIDAS DE ACCIÓN PROTECTORA

Pese a considerar que la última gran norma en materia de Seguridad Social es la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, sin embargo, a causa de su proximidad temporal y en particular por el cambio de signo político, no nos resistimos a realizar algunos comentarios acerca de las medidas llevadas a cabo hasta el momento, por

otro lado, necesarias si queremos dotar de actualidad el presente análisis.

1. RDL 3/2004, de 25 de junio: IPREM

Con este Real Decreto Ley, parecía en un principio, que sólo se pretendía un sencillo aunque elevado incremento en la cuantía del salario mínimo interprofesional (SMI), vigente para el año 2004 por Real Decreto 1793/2003, de 26 de diciembre. Sin embargo, la consecuencia indirecta de esa decisión, afectó a otros campos jurídico-sociales, en especial, el de las prestaciones de la Seguridad Social, y para mantener las líneas generales de su funcionamiento, se hizo preciso la confección de una serie de ajustes y correcciones¹⁰⁴.

El deseo de recuperar poder adquisitivo perdido en los últimos años y de que eso no afectase al equilibrio del sistema de protección social llevó a la creación del indicador público de rentas de efectos múltiples (IPREM), dirigido a la sustitución de los "efectos múltiples" que hasta la publicación del RDL 3/2004, venía desempeñando el SMI.

2. Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género

La atención a las necesidades socioeconómicas de las víctimas constituye divisa de la LOVG y elemento central de su carácter integral. De ahí que se edifiquen diversas atalayas desde las cuales atender a tal flanco.

En muchos supuestos, la previa actividad productiva de la mujer habrá generado el período de ocupación cotizada suficiente como para percibir el desempleo, de modo que la ausencia de ingresos propiciada por la suspensión o extinción del contrato en los casos ya expuestos podrá suplirse mediante tales prestaciones; lo que procede, a fin de facilitar las cosas y evitar dudas, es modificar la LGSS a fin de que las víctimas género generen derecho a la situación legal de desempleo cuando resuelvan o suspendan voluntariamente su contrato de trabajo¹⁰⁵.

Otros mecanismos supletorios que permitan la obtención de ciertos ingresos, casi a nivel de subsistencia son también conocidos en el terreno de la protección social y, en parte, puestos en juego por la LOVG¹⁰⁶.

Junto a esas dos cuestiones, hay que mencionar también varios aspectos más concretos, como son los relacionados con ayudas específicas a las mujeres que desempeñan una actividad autónoma, la consideración especialísima que la suspensión contractual por violencia sexista posee para la carrera de aseguramiento de la misma y la restricción de los derechos del agresor.

3. Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005

Quizá la mayor novedad sea la incorporación en esta Ley, de una parte con pequeñas reformas de Seguridad Social. Así, se acota el plazo de requerimiento de la Inspección de Trabajo para el pago de las cuotas adeu-

¹⁰⁴ El nuevo precepto actualiza la pérdida de poder adquisitivo de quienes venían percibiendo el SMI, y lo hace, mediante la suma de todas esas desviaciones, desde los últimos ocho años, cuyo resultado es un incremento del 6,6% respecto al SMI vigente, lo cual, efectivamente junto con una nueva elevación del SMI en menos de 6 meses en un 4,5%, por Real Decreto 2388/2004, de 30 de diciembre, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2005, aproxima el SMI a la realidad de las percepciones salariales en España.

¹⁰⁵ En el supuesto de las funcionarias de carrera, sin embargo, esa posibilidad no cabe, ya que la protección frente al desempleo es inexistente; se trata de un punto débil de la Ley, que explica las críticas que se le han dirigido desde alguna asociación feminista.

¹⁰⁶ Conforme a la Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, se piensa en "las víctimas de violencia de género que carezcan de recursos económicos" y se les quiere facilitar "unas ayudas sociales en aquellos supuestos en que se estime que la víctima debido a su edad, falta de preparación general especializada y circunstancias sociales no va a mejorar de forma sustancial su empleabilidad".

dadas por cualquier causa, en lugar de la extensión de acta de liquidación de cuotas (art. 31.1 penúltimo párrafo de la LGSS).

También se establece un nuevo régimen de reducciones y bonificaciones para los trabajadores autónomos (disposición adicional 31 LGSS), que se incorporen al RETA (sin especificarse que su incorporación lo sea, por primera vez), que tengan menos de 30 años de edad, y hasta 35 años, en el caso de las trabajadoras por cuenta propia (en el régimen anterior se preveía que también podían acceder las mujeres mayores de 45 años)¹⁰⁷.

4. Leyes 3, 4 y 8/2005: PNC

* Mediante Ley 3/2005, de 18 de marzo, se reconoce una prestación económica a los ciudadanos de origen español desplazados al extranjero, durante su minoría de edad, como consecuencia de la Guerra Civil, y que desarrollaron la mayor parte de su vida fuera del territorio nacional.

Con este larguísimo enunciado, se crea una nueva prestación económica para aquellas personas que debido a la Guerra Civil tuvieron que marcharse de España, siempre que reunieran determinados requisitos. El artículo 1 de la Ley 3/2005, delimita el objeto de la prestación consistente en el "reconocimiento de una prestación económica a los ciudadanos de origen espa-

ñol desplazados, durante su minoría de edad, al extranjero en el período comprendido entre el 18 de julio de 1936 y el 31 de diciembre de 1939, como consecuencia de la Guerra Civil española y, que desarrollaron la mayor parte de su vida fuera del territorio nacional".

Como requisitos, se exige que los ciudadanos residan en el extranjero y sean preceptores de la pensión asistencial que se regula en el RD 728/1993, de 14 de mayo, o bien, que residan en territorio español y sean perceptores de la pensión de jubilación no contributiva o las antiguas pensiones asistenciales del FAS, y que, además de ello sean preceptores o reúnan los requisitos exigidos para percibir el extinguido Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI). O que, si no tienen derecho a las pensiones asistenciales o a la jubilación no contributiva por disponer de rentas superiores al límite establecido en cada una de ellas, sin embargo sus rentas sean inferiores a 6.090 euros al año (artículo 2)¹⁰⁸.

* La Ley 4/2005, de 22 de abril, versa sobre efectos en las pensiones no contributivas de los complementos otorgados por las Comunidades Autónomas.

Nos encontramos ante una muy breve reforma en lo cuantitativo, apenas ocupa una página en el BOE, pero de hondo calado en lo cualitativo. En efecto, la Ley, no trastoca demasiado la normativa legal en materia de prestaciones de Seguridad Social, pues tan sólo modi-

¹⁰⁷ La reducción se aplica durante los 12 meses siguientes a la fecha de alta en el RETA, y la bonificación en los 12 meses siguientes a la finalización del período de reducción. La bonificación y la reducción es equivalente al 25% de la cuota que resulta de aplicar sobre la base mínima el tipo mínimo de cotización vigente. Con ello se mejora, en este punto el régimen anterior, pues en este se reducía un 25% de la base de cotización, si bien esa reducción era posible desde la base mínima hasta la máxima, según opción del trabajador. Nótese que al reducir la base en lugar de la cuota, el trabajador podría verse perjudicado en la cuantía de las prestaciones, al considerarse la base de cotización como referencia para el cálculo de la base reguladora de las prestaciones de Seguridad Social.

¹⁰⁸ La cuantía es meramente simbólica, pues al igual que las pensiones asistenciales y no contributivas son diferenciales respecto a un importe inicialmente establecido, en el caso de estas prestaciones (de los niños de la guerra), son asimismo de carácter diferencial, de aquellas, lo que resulta harto complejo, pues las cuantías de unas y otras prestaciones serán diferentes, según cuál de ellas se causó antes en el tiempo. Menos mal que en el artículo 4 se previene que esta prestación no tendrá la consideración de renta o ingreso computable a efectos del percibo de las pensiones antes citadas y con el SOVI.

En el presente caso, la cuantía de la prestación económica será la diferencia entre 6.090 euros y el importe anual que perciba por las citadas pensiones o, en su defecto, por los ingresos anuales que perciba cada beneficiario, lo que a fin de cuentas como decía se trata de una cantidad testimonial.

fica dos apartados: el 4 del artículo 38, y el 2, del artículo 145, ambos de la LGSS. Con estos retoques, se emprende un ambicioso objetivo, como es, según se explica en la exposición de motivos de la Ley 4/2005, de 22 de abril, garantizar "a las Comunidades Autónomas el pleno ejercicio de sus competencias para determinar complementos de las pensiones no contributivas, cuando así lo acuerden sus respectivos parlamentos". Para facilitar tal objetivo, se acompaña una medida (modificación del apartado 2 del artículo 145 de la LGSS) que posibilita que tales complementos "no minoren la cuantía de las pensiones no contributivas.

Con respecto, a la primera de las modificaciones, la del apartado 4 del artículo 38 de la LGSS, no resulta suficientemente nítida, pues, por un lado, se hace desaparecer peligrosamente a las pensiones no contributivas de las mismas condiciones y sujeción a los mismos principios que la modalidad contributiva, sin que se dé una sola explicación de tal proceder, y a continuación se añade un nuevo párrafo, en donde, con demasiada simpleza -a nuestro entender-, se aborda una cuestión de gran complejidad como es la conexión entre las ayudas que otorgan las Comunidades Autónomas y las pensiones que perciben los residentes de la autonomía, sin que se especifique, para mayor confusión, si tales pensiones deben entenderse que son contributivas o no contributivas. Da la sensación de que se quiere desgajar del sistema de la Seguridad Social, su gran sistema asistencial básico, cuya raíz reside en el artículo 41 de la Constitución de 1978, y que son las pensiones no contributivas, para su posible entrega a las

Comunidades Autónomas, en forma de Asistencia Social.

La segunda modificación, que acompaña a la primera (artículo 145.2 de la LGSS), sin embargo, abre la mano a los beneficiarios de pensiones no contributivas, respecto a la posibilidad de no ver minorada su pensión a causa de otros ingresos diferentes de su propia pensión, y no sólo respecto de aquellos que perciban los complementos autonómicos, como se afirma en la exposición de motivos de la Ley, sino también de quienes perciban cualquier otra renta o ingreso, con lo que parece que la reforma ha ido más lejos de lo que se pretendía¹⁰⁹.

* La Ley 8/2005, de 6 de junio, para compatibilizar las pensiones de invalidez en su modalidad no contributiva con el trabajo remunerado vuelve a modificar el mismo apartado 2 del art. 145 de la LGSS, con otro enfoque, pues no se renuncia a reducir el importe de la pensión de invalidez en un importe igual al de rentas de que disponga el beneficiario, con la excepción de que (nuevo párrafo 2º del artículo 147 de la LGSS), si con anterioridad al inicio de una actividad lucrativa vinieran percibiendo la pensión durante los cuatro años siguientes al inicio de la actividad, la suma de la cuantía de la pensión de invalidez y de los ingresos obtenidos por la actividad no pueden ser superiores al importe del IPREM vigente, ambos en cómputo anual. No obstante, si excediera se prevé una reducción del importe de la pensión hasta el 50% del exceso, con el límite de que, en ningún caso las suma de la pensión y de los ingre-

¹⁰⁹ A tal efecto se ha dado nueva redacción al artículo 38.4 LGSS, que sigue proscribiendo la intervención en el ámbito contributivo pero, ahora, "sin perjuicio de las ayudas de otra naturaleza que, en el ejercicio de sus competencias, puedan establecer las Comunidades Autónomas en beneficio de los pensionistas residentes en ellas". Ahora bien, las cuantías percibidas por este camino excepcional no pueden exceder del 25 por 100 del importe, en cómputo anual, de la pensión no contributiva; en caso contrario, se deducirá del importe de la pensión no contributiva la cuantía de las rentas o ingresos que excedan de dicho porcentaje.

sos supere el 1,5% del IPREM, y teniendo en cuenta, que la reducción no afectará al complemento establecido para minusválidos con un grado del 75% de minusvalía y necesiten el concurso de otra persona para los actos más esenciales de la vida¹¹⁰.

5. Ley 9/2005, de 6 de junio: SOVI

En la misma fecha de la anterior Ley se publica en el BOE la Ley 8/2005, de 6 junio, para compatibilizar las pensiones del SOVI con las de viudedad de la Seguridad Social. Se abre esta nueva posibilidad que permite a todos aquellos que reuniendo los requisitos de carencia exigidos por el extinguido SOVI o, en su

defecto, de afiliación al extinguido también Retiro Obrero Obligatorio, puedan conservar su derecho a causar las prestaciones del citado SOVI, compatibilizándolas con las de la pensión de viudedad, con las siguientes limitaciones (Disposición Transitoria Séptima LGSS)¹¹¹:

- La suma de las cuantías de la pensión de viudedad y del SOVI no puede ser superior al doble del importe de la pensión mínima de viudedad para beneficiarios con 65 o más años vigente.
- En el caso de superar ese límite, se reduce la cuantía del SOVI en el importe necesario para no exceder de dicho límite.

¹¹⁰ Por cierto, finaliza la Ley modificando el apartado 3 del artículo 189 de la LGSS, al eliminar la incompatibilidad entre la asignación económica por hijo a cargo y la pensión de orfandad, cuando recaen en un mismo beneficiario, de forma más adecuada y sencilla que la prevista en el RD 364/2004, de 5 de marzo, sobre mejora de las pensiones de orfandad a favor de minusválidos, que resulta sí derogada por la Ley 8/2005.

¹¹¹ Se debe tener en cuenta (disposición transitoria única, Ley 9/2005), que esta previsión también es de aplicación a las situaciones de concurrencia entre las pensiones de viudedad y las del SOVI, generadas antes de la entrada en vigor de la Ley 9/2005 (día 8 de junio de 2005). Finalmente, la Ley establece que los efectos económicos se producirán a partir del 1 de septiembre de 2005 (Disposición Final Segunda).

> Aspectos demográficos y sociales del futuro de las pensiones

Ponencia

> D. Rodolfo Gutiérrez Palacios

Licenciado en Sociología y Filosofía y Letras por la Universidad Complutense de Madrid y Doctor en Sociología por la misma Universidad (1983)

Catedrático de Sociología de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Oviedo donde, además, ocupó diversos cargos

Fue Research Fellow de la Universidad de Harvard durante los años 1997 y 1998

Director General de Universidades e Investigación del Principado de Asturias

Es especialista en sociología económica, de las organizaciones y del trabajo, temas sobre los que ha publicado numerosos trabajos en libros y revistas

Desde octubre de 2002 es Director del Área de Estudios y Análisis del CES de España





Hay algunos aspectos tan centrales en el debate sobre el futuro de las pensiones que con toda seguridad han sido ya ampliamente abordados en estas jornadas. Espero que lo que yo les pueda decir al menos añada algún punto interesante a lo mucho que ya han podido oír sobre ello en estas jornadas.

Como saben, lo más sustancial del debate sobre el futuro de las pensiones gira en torno a tres puntos o, si se quiere, a tres magnitudes y a su previsible evolución:

a) La cantidad de personas en edades potencialmente activas y, sobre todo, su cuantía respecto a las personas en edades dependientes

b) Los niveles de participación en el trabajo extrado-méstico de los potencialmente activos (las tasas de ocupación), por cuanto esa magnitud determina el volumen de las contribuciones en un sistema de pensiones público y de reparto. En relación con esta magnitud, se podría añadir algo no baladí en el caso de España, como es la mayor o menor proporción de cotizantes entre los ocupados, o lo que es lo mismo, la presencia y cuantía de la economía sumergida respecto a la cotización a la Seguridad Social

c) La cuantía de las pensiones medias respecto a los salarios o a las productividades medias y el impacto que modificaciones en las mismas pueda tener sobre la viabilidad financiera del sistema

En esta intervención, me referiré sólo a los dos primeros puntos y ni siquiera a todas sus posibles dimensiones, sino tan sólo a algunos aspectos parciales, aunque creo que centrales a todo el debate sobre el futuro de las pensiones: por un lado, a la evolución demográfica más reciente y al grado en que esa evolución modifica los escenarios demográficos de la relación entre grupos de edades activas y dependientes; por

otro lado, a como los cambios en los niveles educativos y las trayectorias de ocupación asociadas a los diferentes niveles educativos pueden modificar los ciclos de vida laboral y, más concretamente, las edades de jubilación.

Desde un punto de vista sociológico, también será muy interesante -aunque este aspecto no va a ser abordado en esta conferencia- plantearse algunas cuestiones sobre el tercer punto, el relativo a la cuantía de las pensiones en relación a los salarios, sobre todo en sus efectos sobre las condiciones económicas de los hogares de pensionistas; o a otras preguntas próximas, cómo, por ejemplo, el cambio en la composición de los hogares de pensionistas y su relación futuros escenarios de jubilación y pensiones.

1. Escenarios demográficos del envejecimiento

Algunos datos básicos de la demografía española han cambiado tanto recientemente que han podido hacer pensar que se están modificando sustancialmente los escenarios futuros de envejecimiento y que, por esta vía, mejorarían también de manera significativa las perspectivas del futuro de las pensiones. Se oyen cada vez más argumentos en esa dirección de que el nuevo dinamismo demográfico español es un factor que contribuye a mejorar el futuro del sistema de pensiones al reducir la intensidad del proceso de envejecimiento a medio plazo.

Hay que valorar adecuadamente estos cambios recientes, relacionados sobre todo con la entrada de inmigrantes jóvenes y sus diferentes pautas de natalidad, para constatar si efectivamente modifican en lo sustancial los escenarios demográficos que afectan al futuro de las pensiones. En este sentido, las nuevas proyecciones de población ofrecidas recientemente por el INE sobre la base de la información por sexo y edades pro-

porcionada por el Censo de 2001 ofrecen la mejor aproximación a estos escenarios (cuadro 1). Esta aproximación, que ya recoge el fuerte impacto demográfico de la inmigración de los últimos diez años, proyecta un crecimiento intenso de la población total en el primer cuarto de siglo, especialmente en la segunda década, que alcanzaría los 50 millones en ese margen de tiempo, crecería luego ligeramente en el segundo cuarto de siglo y se estabilizaría, con una ligera tendencia al descenso, a partir de 2050.

Para valorar adecuadamente el cambio de escenarios que suponen estas nuevas proyecciones calculadas a partir de los datos del Censo del 2001 conviene recordar que en las proyecciones anteriores -realizadas en el año 2001 todavía sobre datos del Censo de 1991 y que han sido las que se venían tomado como base en

la mayoría de los debates de estos años sobre el futuro de las pensiones- proporcionaban cifras totales inferiores en casi 10 millones de habitantes: apuntaban un máximo de población de 43,8 millones en 2025, que se reduciría a partir de entonces hasta los 41,2 millones en 2050. Las proyecciones más recientes puede que, incluso, queden también desbordadas en un plazo muy corto: mientras que se ofrece una proyección de 42,9 millones para el año 2005, las cifras ya oficiales del Padrón de 2004 eran de 43.197.684 personas, y según el Avance del Padrón a 1 de enero de 2005 esa cifra ya asciende a 43.975.400. Aunque hay alguna sospecha fundada de que el Padrón registra cifras de población algo superiores a las efectivamente existentes, es muy probable que lo haga en una cantidad no muy alta, que puede que no supere el cuarto de millón de personas.

Cuadro 1. Proyecciones de población de España y composición por grupos de edad (2005-2060)

Años	Población total	% sobre población			Tasa de dependencia
		0-14 años	15-64 años	+65 años	
2002	41,0	14,5	68,5	17,0	24,8
2005	42,9	14,6	68,6	16,8	24,5
2010	45,3	14,9	67,9	17,2	25,3
2015	47,1	15,4	66,5	18,1	27,3
2020	48,7	15,1	65,7	19,2	29,2
2025	49,9	14,2	65,0	20,8	32,0
2030	50,9	13,2	63,8	23,0	36,0
2035	51,8	12,7	62,0	25,3	40,9
2040	52,5	12,8	59,5	27,7	46,6
2045	53,0	13,1	57,0	29,9	52,4
2050	53,2	13,2	56,0	30,8	55,1
2055	53,0	13,1	56,3	30,6	54,4
2060	52,5	12,9	57,2	29,9	52,2

Fuente: INE, Proyecciones de población, 2005 (<http://www.ine.es/inebase>)

En todo caso, lo que importa en estos previsibles escenarios demográficos es el profundo cambio en la estructura por edades, que indica un intenso proceso de envejecimiento aún en ese contexto de fuerte crecimiento de la población total. En esta primera mitad del siglo el porcentaje de los mayores de 65 años casi se duplicaría, pasando del 16,8 al 30,8 entre 2005 y 2050. Un indicador aún más adecuado para acercarse a la viabilidad del sistema de pensiones, la tasa de dependencia (porcentaje que representa la población de 65 y más años sobre la población entre 16-64 años), aumentaría a partir de 2010 a un ritmo muy intenso, hasta superar el 50% a mediados del siglo, lo que indica un cociente de algo menos de dos personas en edades potencialmente activas por cada persona en edades potencialmente dependientes.

Conviene también recordar, de paso, que los escenarios demográficos de los informes de la Unión Europea y de la OCDE, manejados con profusión en estos años, estaban aún basados en las primeras proyecciones o en escenarios "anteriores" al proporcionado por estas proyecciones más recientes y eran aún mucho más pesimistas en términos de envejecimiento: por ejemplo, EUROSTAT ofrecía todavía en abril de 2005 una tasa de dependencia para España en 2050 de 67,5, que era 11,4 puntos superior a la del INE que figura en el cuadro 1.

Como la tasa de dependencia es la variable que importa para el futuro de las pensiones, lo interesante es conocer el impacto sobre esa variable de los diferentes factores sobre los que esas proyecciones se basan; esto es, los supuestos sobre las dinámicas demográficas básicas, natalidad, mortalidad y migraciones. El INE ha manejado para estas proyecciones dos escenarios en función de cómo se ha considerado la evolución probable de la inmigración. Aquí se toma el denominado por el INE como "escenario 1", que considera que las entradas netas de extranjeros se comportarían

según la tendencia más reciente hasta 2010, a partir de cuyo año tenderían a estabilizarse en niveles promedio entre 250-300.000 entradas netas año, lo que resultaría en un total de entradas en España durante el período 2007-2059 de 14,6 millones de personas (cuadro 2).

Cuadro 2. Hipótesis de los componentes de evolución de la población en España (escenario 1)

Años	Entradas netas del exterior (miles)	Nº medio de hijos por mujer	Esperanza de vida al nacimiento (ambos sexos)
2002	647,9	1,26	80,0
2005	460,1	1,33	80,7
2010	284,9	1,40	81,6
2015	282,3	1,49	82,4
2020	279,7	1,51	82,9
2025	277,1	1,52	83,4
2030	274,5	1,53	83,9
2035	271,9	1,53	84,0
2040	269,3	1,53	84,0
2045	266,7	1,53	84,0
2050	264,2	1,53	84,0
2055	261,6	1,53	84,0
2070	259,0	1,53	84,0

Fuente: INE, *Proyecciones de población*, 2005 (<http://www.ine.es/inebase>)

Los supuestos incorporados en ese escenario del INE están bien fundamentados y pueden considerarse incluso moderadamente optimistas en lo que afecta a la tendencia a un "parcial rejuvenecimiento" de la población española. En ninguno de los componentes es razonable prever tendencias a medio plazo que contribuyeran a reducir sensiblemente el ritmo de envejecimiento esperado.

En el componente de inmigración, el INE considera un escenario según el cual en el primer quinquenio del siglo se mantienen entradas de inmigrantes cercanas al

medio millón anual, un flujo que se estabilizaría a partir de esa fecha en el entorno de 250-300 mil personas de entradas netas cada año. Los datos de entradas de inmigrantes del año 2004 (con un incremento de 635.000 extranjeros empadronados) y las cifras esperables para 2005 superan esa previsión. Aún cuando la previsión del INE pueda estar quedándose corta en esta primera parte de la década, no conviene olvidar que un efectivo cumplimiento de esos promedios anuales de entradas llevaría hasta límites extremos la propia capacidad de absorción de la sociedad española. Sin salidas de inmigrantes, las cifras previstas por el INE acercarán la población extranjera a los 6 millones en 2010, y una cifra nada lejana de los 7 millones de nacidos en el extranjero, sumando a los extranjeros residentes las nacionalizaciones de la década, que sólo en 2004 fueron de 120.000 personas. Eso supondrá también que los no nacidos en España y llegados en los últimos 15 años se acercarán al 15% de la población total y a uno de cada cuatro en las edades adultas jóvenes (25-45 años). Es difícil imaginar que las políticas de inmigración no habrían de ser revisadas en un supuesto de ese tipo y, con ello, es también razonable esperar que se redujera el efecto de rejuvenecimiento que viene por ese factor de las entradas de extranjeros.

En lo que se refiere a la natalidad, estas proyecciones prevén un ritmo suave de incremento en estas dos décadas hasta estabilizarse, dentro de veinte años, en una tasa de fecundidad de 1,53. Este indicador se ha situado en 2003 en 1,29 y sigue manteniendo la tendencia de suave incremento de los últimos años, por lo que es muy probable que la previsión del INE de una tasa de 1,33 en 2005 resulte bastante acertada. El que se alcance a medio plazo un número medio de hijos por mujer alrededor del 1,5 previsto en ese escenario supondría situarse en un nivel similar al promedio actual de la UE-15. Esa evolución resulta bastante probable, aunque

hay que considerarla optimista -de hecho el INE ya había supuesto una cifra algo más alta para 2003, de 1,31 frente al 1,29 real- y basada en la prolongación durante las dos próximas décadas de un par de tendencias: las entradas de inmigrantes en edades fértiles en las cuantías mencionadas y el fuerte diferencial en la fecundidad de sus parejas respecto a las españolas.

El escenario previsto por el INE respecto a la evolución de la mortalidad indica que todavía hay un margen para ganancias significativas en el indicador de esperanza de vida al nacimiento, que se incrementaría en las tres primeras décadas de este siglo en cuatro años de promedio para las personas de ambos sexos. Es un supuesto fundado en una evolución reciente que muestra un mayor ritmo de aumento de la esperanza de vida en los tres o cuatro últimos años, superior aún entre las mujeres. En todo caso, lo más reseñable al respecto es que los aumentos en la esperanza media de vida en niveles ya tan altos como los de la situación española proceden no tanto de una reducción de la mortalidad en las edades iniciales o intermedias sino de ampliaciones en la supervivencia en las edades superiores y, por lo tanto, de crecimientos relativos muy fuertes en los grupos de edad potencialmente más dependientes.

Más útil aún que discutir sobre lo acertadas que puedan ser esas previsiones, es apreciar el impacto independiente de cada uno de esos factores sobre la variable más relevante para lo que estamos considerando, que es la tasa de dependencia. El Banco de España¹ ha ofrecido unos cálculos en los que se observa el efecto sobre las proyecciones anteriores del INE, de forma independiente, de cada uno de estos factores demográficos determinantes, de manera que muestran la diferencia entre los resultados de las proyecciones "antiguas" y las "nuevas", manteniendo todos los supuestos iguales, salvo aquél que se está considerando (gráfico 1).

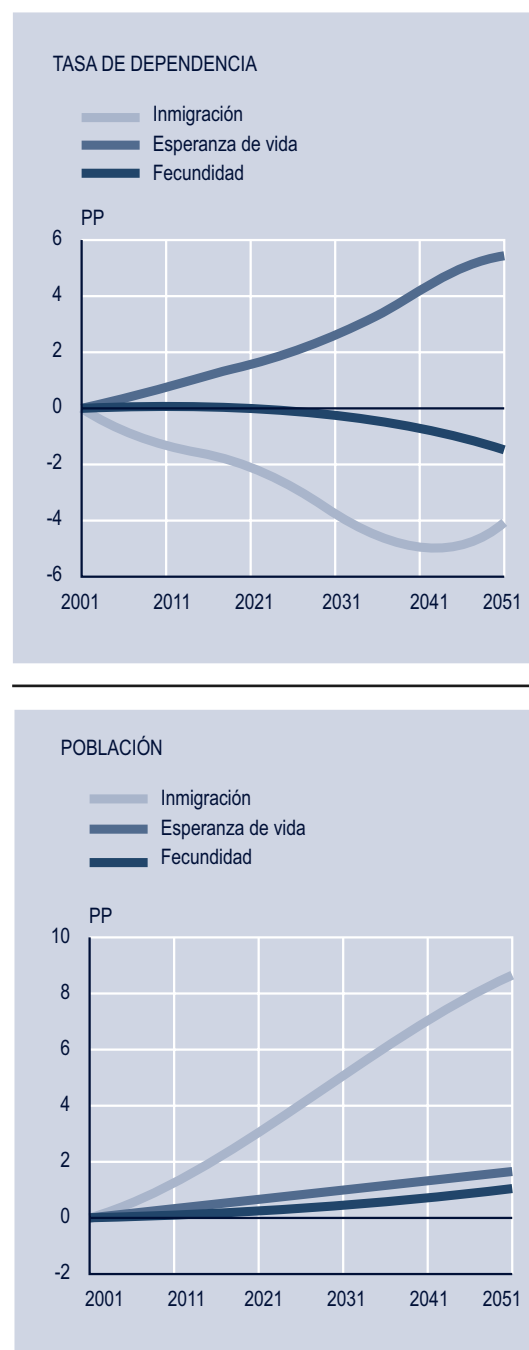
¹ Banco de España, "Proyecciones de población para la economía española", *Boletín Económico*, diciembre 2004, Págs. 57-62.

Esos cálculos muestran que el impacto independiente es fuerte y en la misma dirección de incremento sobre la población total -especialmente de la inmigración que causaría más de dos tercios del aumento de la población-, pero mucho más débil y de diferente signo sobre las tasas de dependencia.

Se comprueba que la mejora de la fecundidad apenas ha tenido impacto en las tasas de dependencia de la nueva proyección y el que ha tenido se produce a muy largo plazo, ocasionando una rebaja escasamente superior a un punto en la tasa de dependencia entre 2030 y 2050. La inmigración ha tenido un impacto moderado, que llegaría a reducir la tasa de dependencia hasta casi cinco puntos a medio plazo, pero este efecto desaparece a largo plazo, cuando esas cohortes de inmigrantes llegan a las edades dependientes. Incluso bajo supuestos de una distribución más uniforme y de menos nivel de las entradas de inmigrantes (el escenario 2 considerado por el INE), que evitarían el impacto de cohortes mucho mayores concentradas en unos períodos, se alterarían muy poco la tasa de dependencia, no más de un 2% a partir de 2040. La esperanza de vida sí que muestra un impacto constantemente positivo sobre la tasa de dependencia, que llega a acercarse a los seis puntos a mediados del siglo.

Esos efectos independientes y de signo contrario de cada uno de estos factores hacen que en conjunto apenas se altere la tasa de dependencia proyectada, aún cuando los aumentos de población son tan cuantiosos. Aún más, se muestra con claridad que un escenario de menor envejecimiento es muy improbable: aún con mayores niveles de inmigración y fecundidad, que son poco probables, serían compensados negativamente con pequeños ganancias de longevidad, que sí son muy probables.

Gráfico 1. Contribuciones de los factores demográficos a las nuevas proyecciones de tasas de dependencia y población



Fuente: Banco de España, Boletín Económico, diciembre 2004, Pág. 60

En definitiva que, aunque los escenarios demográficos de España se han alterado significativamente en los últimos años, tendrían que seguir alterándose en direcciones e intensidades poco probables para que afectaran sensiblemente a los cocientes demográficos básicos y a la profunda transformación que se prevé a medio plazo. Parece claro, pues, que las vías de una mejor perspectiva para el sistema de pensiones no se encontrarán fácilmente en la evolución de los cocientes demográficos.

2. Ciclos de vida laboral y dependencia

Hay algo aún mucho más importante que los cocientes demográficos en las perspectivas del futuro del sistema de pensiones en España: es la evolución de los ciclos de la vida laboral y su previsible acortamiento o alargamiento. En una primera aproximación a este asunto, todo parece que va en la dirección de acortamiento de estos ciclos y, consiguientemente, en una tendencia, aparentemente muy estable, de acortamiento de los períodos de vida activa y, como consecuencia de ello, de un mayor desequilibrio en la relación entre contribuciones y percepciones en el sistema de pensiones.

Efectivamente, la tendencia al acortamiento de la vida laboral parece no detenerse si se observa a través del indicador de edades medias de jubilación. A pesar de las medidas a favor del retraso en la edad de jubilación introducidas en España a partir de 2002, la edad media de jubilación de los nuevos pensionistas sigue reduciéndose y ha pasado de una cifra en el conjunto del sistema de 63,70 años en 2002, a 63,55 en 2003 y 63,45 en 2004; las edades medias en el régimen general son aún algo menores y han evolucionado, en esos respectivos años, de 63,10, hasta 62,97 y 62,87 años.

Con un mayor detalle de la evolución reciente de las edades medias de jubilación se consigue una imagen

muy similar (cuadro 3). El porcentaje de las altas de jubilación de menores de 65 años en el régimen general todavía se ha incrementado en más de 5 puntos en el año 2004 respecto al 2003, un incremento superior incluso al que se había registrado en 2004 respecto a 2002. Bien es cierto que con ese detalle de edades de jubilación año a año se observa también que en 2004 parece haberse detenido el aumento del porcentaje de cuántos se jubilan muy tempranamente, antes de los 60 años, y aumentan los porcentajes que los que lo hacen en edades más cercanas a los 65 años, tanto las anteriores como las posteriores.

Cuadro 3. Distribución por edades de las altas de jubilación en el Régimen General

Edades	2002 (%)	2003 (%)	2004 (%)
≤60	27,13	30,38	30,39
61	6,54	6,38	8,16
62	8,32	6,76	7,00
63	4,84	7,46	6,60
64	9,55	8,06	12,36
Suma <65	56,39	59,03	64,52
65	37,95	34,85	29,16
66	1,80	1,90	1,92
67	1,06	1,10	1,21
68	0,69	0,71	0,80
69	0,55	0,58	0,66
70 y más	1,56	1,83	1,73
Suma ≥65	43,61	40,97	35,48
Total	100,00	100,00	100,00

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Presupuestos de la Seguridad Social 2005

Esa impresión de acortamiento de la vida laboral parece aún más fuerte si se consideran los calendarios medios de vida laboral con una referencia temporal más amplia. El trabajo de investigación dirigido por Luis Garrido para el CES y que acaba de publicarse proporciona datos muy ilustrativos en este sentido². En 1964 la mitad de los varones trabajaban a la edad de 15 años, y para llegar en ese año a la edad en que la mitad habían dejado el empleo había que llegar a los 67 años; eso suponía una vida laboral media de 52, en tiempos en que la esperanza de vida no llegaba a los 70 años. Treinta años más tarde, en 1994, y en los mismos términos medios, esas edades en las que ya trabajaban o ya habían abandonado el empleo un 50% de las personas eran, respectivamente, 24 y 59 años; 35 años de vida laboral media, 17 menos que lo que ocurría en 1964.

Estos hechos parecen confirmar rotundamente una tendencia irreversible al acortamiento de las vidas laborales. Pero la realidad de los ciclos de vida laboral media no es como parecen mostrar estos datos de carácter transversal, en los que se observa lo que ocurre con el conjunto de las generaciones que están presentes en un momento del tiempo. Siguiendo con datos de ese mismo trabajo, y refiriéndose de nuevo a lo que se mencionó para la situación de 1994, no es cierto que ese promedio de 35 años refleje realmente las vidas laborales de quienes se jubilaron en esa fecha, porque los que alcanzaban en esa fecha los 59 años (la edad en la que ya el 50% estaban jubilados) nacieron en 1915 y empezaron a trabajar no como los que lo hacía en ese año de 1994, sino como se hacía entonces, en concreto el 50% antes de los 14 años y el 25% antes de los 12, de manera que a sus 59 años tendrían unas vidas laborales promedio, con ese indicador, de 45 y no de 35 años.

De igual modo, y acercando el comentario a la cohorte demográfica que se acerca a las edades de entrada en el mercado de trabajo, los nacidos en 1984, de los que el 50% ya estaban trabajando en 2004, es muy probable que sigan trabajando más del 50% no a los 59 años como ocurría para los jubilados en 1994, ni a los 62 como hacían los jubilados de 2004, sino que ese nivel de participación laboral del 50% los prolonguen a edades superiores, con lo que sus vidas laborales medias serán al menos de 42-45 años.

Los ciclos de vida laboral de las generaciones que ahora se jubilan y de las que se jubilarán en el futuro son y serán de otro modo cuando se observan en una perspectiva longitudinal, teniendo en cuenta el comportamiento de las diferentes generaciones. Para dar una idea de este otro modo de ver los ciclos de vida laboral, voy a utilizar algunos resultados del mencionado trabajo del equipo dirigido por Luis Garrido, que creo va a tener un impacto relevante en estos debates sobre el futuro de las pensiones. Este trabajo analiza las trayectorias laborales de las diferentes cohortes según sus niveles educativos sobre la base de sus tasas absolutas de empleo a lo largo de su vida laboral. Es como hay que verlo, ya que lo que importa no es la edad oficial de jubilación, ni cuantos se jubilan en cada edad, sino la proporción de los que efectivamente están ocupados sobre el total de los de su cohorte que son efectivamente activos potenciales (que no realizan estudios ni servicio militar), haciendo irrelevante si el no estar ocupados es por jubilación o por otra causa (no estar o salir de actividad, paro o incapacidad laboral). Aquí se muestran sólo los resultados de ese análisis para algunos niveles educativos bajos (educación primaria) y altos (universitario superior) y para cada uno de los sexos y las cohortes quinquenales nacidas desde 1896-1900 hasta 1981-1985 (gráfico 2).

² Luis Garrido (dir.), *Ocupación, formación y el futuro de la jubilación en España*, Madrid, CES, 2005.

Esos datos longitudinales proporcionan un par de evidencias muy relevantes para la discusión sobre la previsible evolución de los ciclos de vida laboral y las edades de jubilación a medio y largo plazo:

a) En primer lugar, las tasas de ocupación y los ciclos de vida laboral están condicionados por los niveles educativos, de manera que las personas con niveles formativos más altos han experimentado en todas las generaciones niveles más altos de ocupación y salidas mucho más tardías de esa situación. Pero ese condicionamiento es mucho más fuerte en las mujeres que en los varones, de tal modo que las mujeres con bajos niveles educativos han tenido y siguen teniendo vidas laborales mucho más cortas que las de los varones; en los niveles educativos altos, sin embargo, las trayectorias de laborales de cada sexo son muy similares. Dicho de otro modo, a pesar del profundo cambio sectorial del empleo y las coyunturas del mercado de trabajo en todo el periodo considerado, los ciclos de vida laboral se han visto mucho más "alterados" (en entradas, salidas y riesgos intermedios) en las cohortes que han tenido bajos niveles educativos, y mucho más aún entre las mujeres, pero son muy similares entre quienes tiene niveles educativos medios y altos.

b) Las cuantiosas cohortes de varones de bajo nivel educativo que se han jubilado en la última década (los nacidos en 1946-50 y 1951-55, marcados, respectivamente, con curvas de círculo rojo y de cruz azul en el gráfico) supondrán un comportamiento de "cierta excepcionalidad" en lo que se refiere a salidas anticipadas de la ocupación: de un lado, son las únicas cohortes que han registrado caídas significativas de tasas de ocupación en edades intermedias (entre los 30 y los 50 años), asociadas con toda probabilidad al efecto sobre los ocupados de estos niveles educativos y de estas cohortes de las intensas crisis de empleo de primeros ochenta y primeros noventa; de otro lado, tienen en las

edades previas a la de jubilación (50-60 años) tasas de ocupación de entre 10-15 puntos inferiores a las de generaciones precedentes, cosa que no ocurre entre los varones de las mismas cohortes pero de niveles educativos altos.

Si tanto el nivel de ocupación como las trayectorias laborales se han vinculado tan clara y establemente al nivel educativo en las últimas tres-cuatro décadas, es razonable pensar que el profundo cambio en el nivel educativo de las cohortes (muy especialmente el de las mujeres) que se jubilarán en las próximas décadas afectará a sus niveles de ocupación y les dará ciclos de vida laboral similares a los de las cohortes de su mismo nivel educativo en el pasado. Si eso fuera así, -y parece bastante razonable suponer que lo sea, aunque se pueden hacer otras conjeturas menos favorables de evolución de las tasas de ocupación de los menos cualificados en una situación de cambio de composición de la población activa por niveles educativos- ofrecería un panorama de cocientes dependientes/ocupados mucho menos pesimista del que se viene ofreciendo habitualmente. Los cálculos al respecto proporcionados en la mencionada investigación, tomando en cuenta el cambio educativo y bajo un supuesto de continuidad de las tasas de ocupación de 2002 -un supuesto que a la altura de 2005 ya no puede considerarse optimista en exceso- ofrecen cocientes de dependencia que, efectivamente, han descendido mucho en las dos últimas décadas, pero que se mantendrían muy estables en las dos siguientes, contradiciendo, por tanto, la hipótesis de una continua reducción de la edad media de jubilación y de acortamiento prolongado de los ciclos de vida laboral.

Otros datos recientes acompañarían esta expectativa de que, en el intermedio de esta década, ya se está cerca de un momento de inflexión en esas tendencias. Por un lado, están los cambios que se apuntaban en los

datos ofrecidos anteriormente sobre las edades de los jubilados en los tres últimos años en el sentido de la reducción de los que lo hacían antes de los 60 años. Por otro lado, y en la misma dirección, los aumentos de las tasas de ocupación de los grupos de edad entre 55 y 64 años son constantes en todos los años de esta década y, sobre todo de las mujeres, que incluso han intensificado esa mejora hasta el punto de elevar su tasa de ocupación en esas edades en 6 puntos entre 1999 y 2004, de 21,2 al 27,2.

3. Conclusión

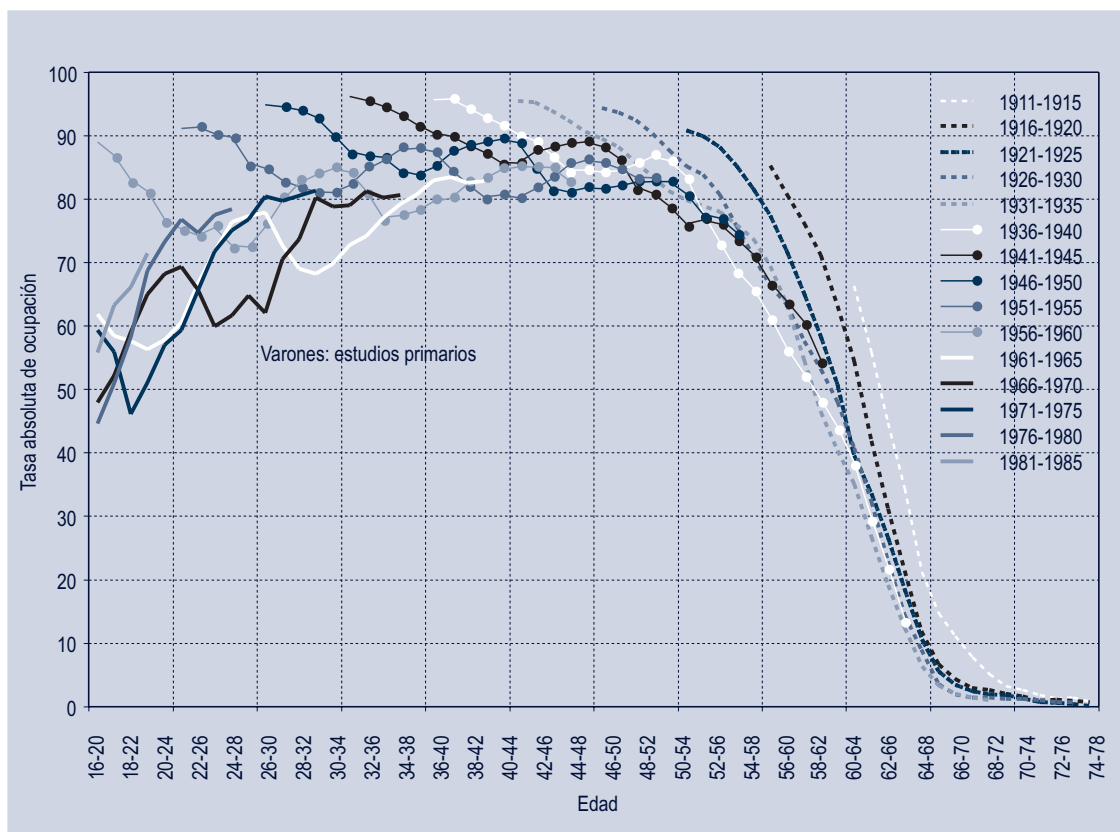
El cambio demográfico ocasionado por las entradas de inmigrantes ha contribuido a un optimismo poco fundado sobre los escenarios de envejecimiento de la población española a medio plazo. Las buenas noticias para el sistema de pensiones no hay que esperarlas de cambios significativos en los cocientes demográficos de personas dependientes/personas potencialmente activas. Ya se ha visto que, aún con optimistas perspectivas de aumento de la natalidad y de cuantiosas entradas de inmigrantes, las tasas de dependencia mejoran muy poco, básicamente porque el efecto de rejuvenecimiento de la pirámide poblacional queda más que compensado por el efecto de envejecimiento que procede de las ganancias de esperanza de vida.

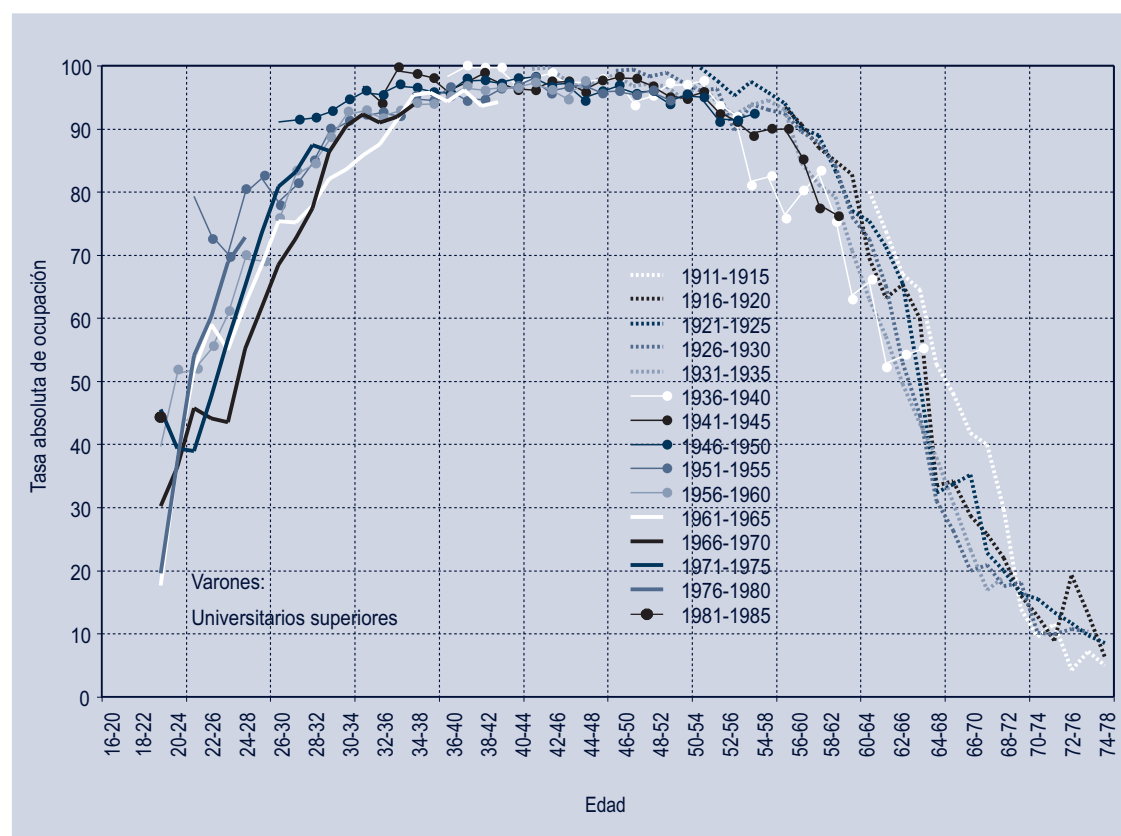
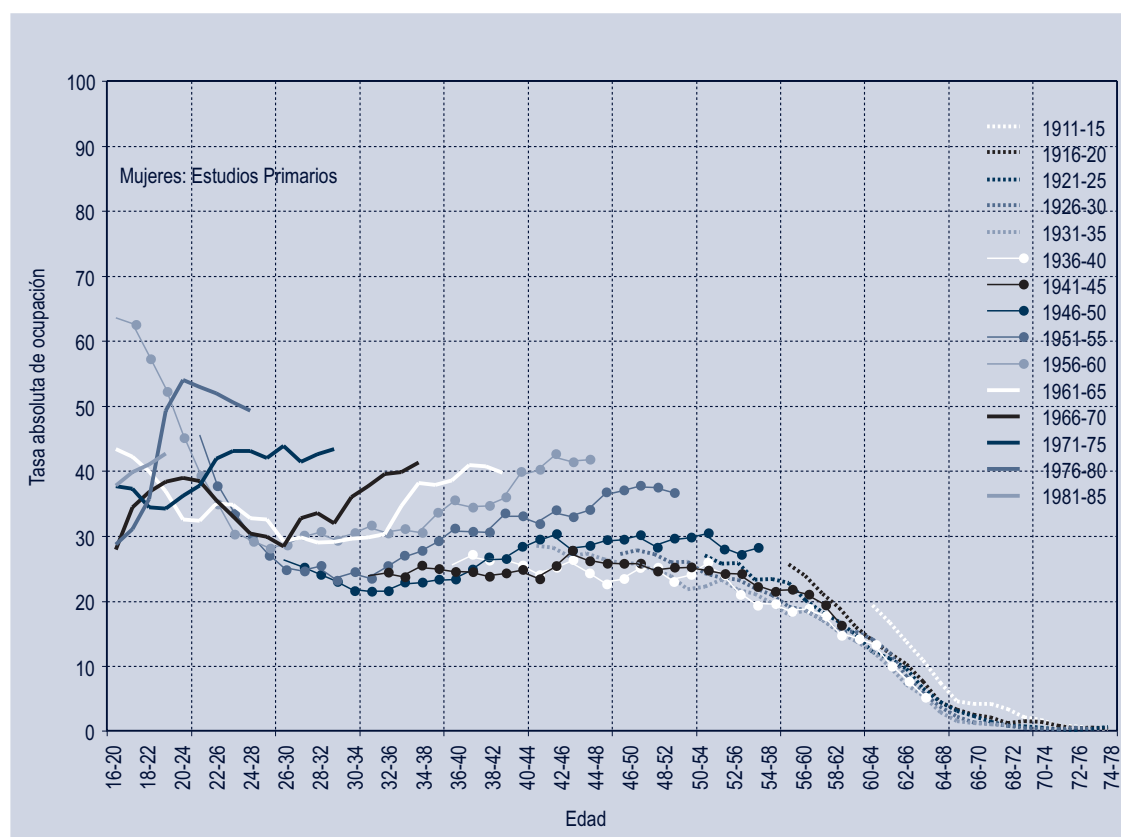
Las oportunidades algo más favorables de evolución de esos cocientes básicos para el futuro de un sistema de

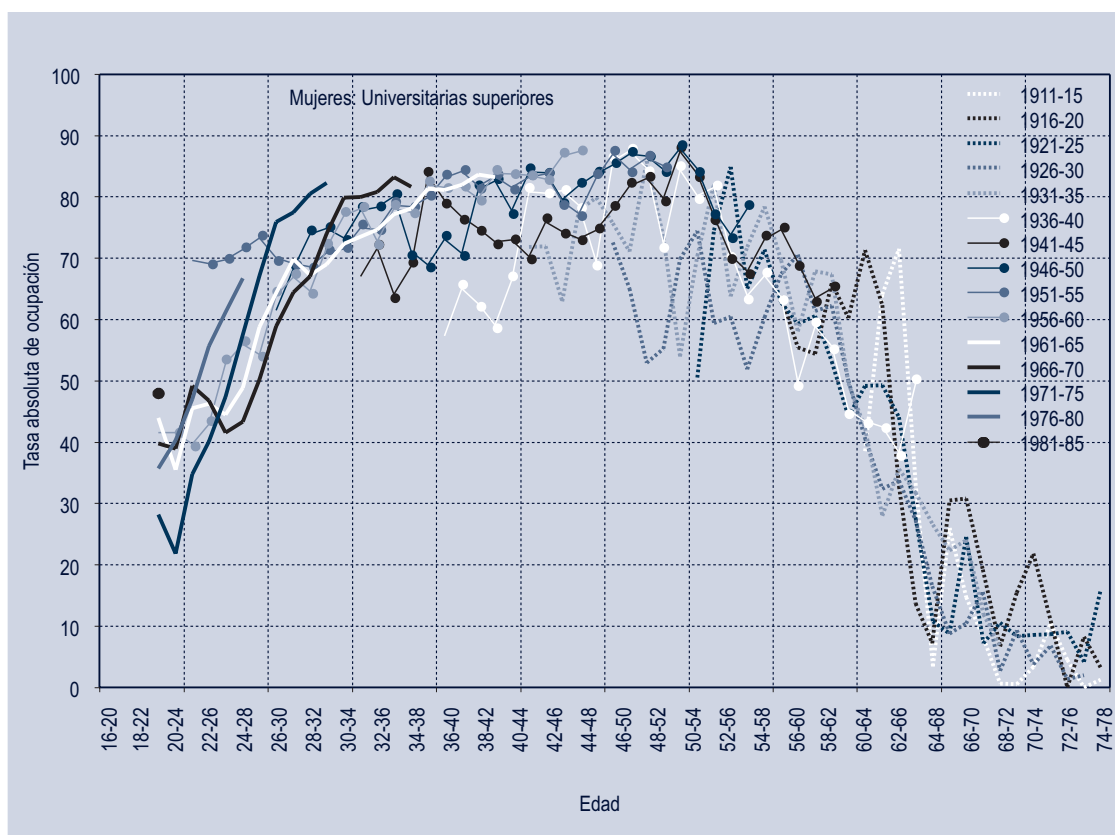
pensiones como el español vendrán fundamentalmente del cambio educativo y del consiguiente cambio en las trayectorias de ocupación. El que esas oportunidades se materialicen depende, a su vez, de que el cambio en la composición educativa y la mayor competencia de acceso al empleo a la que, por esa razón, se vean sometidos los grupos con niveles educativos más bajos no perjudiquen en mayor grado sus oportunidades de ocupación. Con la experiencia reciente de España, esa situación afecta sobre todo a las mujeres de bajos niveles educativos, que han visto muy mermadas respecto a los varones sus trayectorias laborales. De ahí que la evolución futura de las mujeres con bajos niveles educativos sea una de los objetivos básicos de una estrategia de mejora de esos cocientes.

No cabe duda, además, de que esa tendencia a un alargamiento de la vida laboral que procedería del cambio educativo, necesita dispositivos institucionales suficientemente flexibles de acceso a la jubilación y se conviene mal con los dispositivos rígidos de jubilación obligatoria a partir de una edad fija. Pero también es muy importante conseguir que esos dispositivos respondan más eficazmente a duraciones más equitativas de los ciclos de vida laboral y actúen con criterios de equidad entre generaciones y entre grupos de diferentes niveles educativos y de diferentes historias laborales, para que no penalicen con esa flexibilidad a quienes han tenido menos oportunidades de formación y vidas laborales más largas.

Gráfico 2. Tasas absolutas de ocupación a diferentes edades para las cohortes quinquenales según niveles educativos y sexo







Fuente: Luis Garrido (dir.), *Ocupación, formación y el futuro de la jubilación en España*, Madrid, CES, 2005

> Pensiones complementarias

Ponencia

> D. Santiago González Ortega

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla

Secretario de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Director del Instituto de Seguridad Social "Juan Luis Vives" de la Universidad Carlos III de Madrid

Ha escrito y colaborado en numerosas obras





1. Introducción

Se exprese o no, el tema de las pensiones complementarias, dejando al margen los aspectos organizativos o técnicos, está afectado por un fuerte trasfondo ideológico. Y así hay quienes se manifiestan absolutamente favorables a este tipo de pensiones, reclamando para ellas un mayor protagonismo, la creación de un espacio más amplio de aplicación y un apoyo público más decidido; y también quienes, por el contrario, defensores de la precedencia del sistema público de protección social, abogan por un papel de las pensiones no básicas más limitado o marginal, decididamente complementario del sistema público de pensiones que, por exigencias constitucionales, ha de ser suficiente y debe tener la responsabilidad central de garantizar al ciudadano la protección frente a situaciones de necesidad. Entre un polo y otro, toda la gama posible de posicionamientos, más o menos favorables o contrarios, y en distinto grado y por diferentes razones, a las pensiones complementarias¹.

No es mi intención intervenir en este nivel del debate. De un modo más práctico, prefiero partir del reconocimiento que de la importancia de las pensiones complementarias hizo en su día el llamado Pacto de Toledo², y más concretamente de su Recomendación número 14, en la que expresamente se declaraba la posibilidad de que el sistema público de Seguridad Social se comple-

mentara con otros variados sistemas, de tipo voluntario, individuales o colectivos. Esta Recomendación sugería la necesidad de ordenar el conjunto de la previsión complementaria, potenciándola como un elemento de consolidación del modelo de protección social contenido en el art. 41 de la Constitución (CE), actualizando y mejorando los incentivos fiscales previstos, sobre todo en beneficio de los sistemas colectivos. No es que el tenor de la Recomendación fuera ni particularmente preciso ni claramente entusiasta a favor de los sistemas complementarios; pero, sin duda, el Pacto de Toledo partía de la base de asumir que las pensiones complementarias tienen un indiscutible papel que cumplir, validado incluso por las normas constitucionales, en el conjunto de la protección social; papel que, a juicio de todos, debía ser ordenado e incentivado, sobre todo en lo que se refiere a los instrumentos colectivos (como los planes y fondos del sistema de empleo, promocionados por las empresas en beneficio de sus trabajadores), frente a los de tipo individual (el caso de un seguro de jubilación suscrito de forma personal con una compañía aseguradora).

Más decidida y favorable a las pensiones complementarias ha sido la versión revisada del Pacto de Toledo, aprobada por el Congreso de los Diputados el 2 de octubre del año 2003³, según la cual el desarrollo de las fórmulas complementarias, cuya insuficiencia actual se reconoce, es un valor para el conjunto del sistema de

¹ Sobre estos temas, J. GARCIA MURCIA. "El espacio de las pensiones privadas", en *Pensiones sociales. Problemas y alternativas* (Parte II). IX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1999, págs. 161-218.

² Informe de la Ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse, que fue aprobado por el Congreso de los Diputados el 6 de abril de 1995 (Boletín de las Cortes Generales de 12 de abril de 1995). El texto completo, así como las memorias estadísticas y financieras que lo acompañaron y el debate que tuvo lugar en el Congreso, fue publicado por el Centro de Publicaciones del entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1996). En un sentido similar, en cuanto a las pensiones complementarias, se expresó el Acuerdo entre el Gobierno y los sindicatos, de 9 de octubre de 1996, para el desarrollo del Pacto de Toledo, sin que esas previsiones encontraran acomodo en la Ley 24/1997, de 15 de julio de consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social.

³ Texto publicado en el Boletín del Congreso de fecha 2 de octubre de 2003. La nueva versión del Pacto de Toledo es sin duda tributaria del Acuerdo sobre el desarrollo de la Seguridad Social, de 9 de abril de 2001, suscrito por el Gobierno, el sindicato CCOO y la CEOE, donde también se partía de una valoración positiva de los sistemas complementarios, se hacía un pronunciamiento acerca de la necesidad de fomentar la previsión social complementaria, fundamentalmente la de tipo colectivo, y se subrayaba la conveniencia de establecer mejores y más claras reglas de relación entre estos sistemas y la negociación colectiva. Tanto el Acuerdo como el Pacto revisado, llamado "Informe de la Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por la aplicación de las Recomendaciones del Pacto de Toledo", han sido publicados en su integridad por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Colección de Seguridad Social, años 2001 y 2003, respectivamente.

protección social; por lo que se declara la necesidad de reforzarlas y desarrollarlas para que puedan cumplir su doble papel de mecanismo de ahorro y de mejora de las prestaciones públicas. Manifiesta, además, su preferencia por los sistemas colectivos, subrayando, entre otras cosas, el papel crucial de la negociación colectiva como medio de implantación de tales sistemas colectivos, y recalcando su naturaleza de prestaciones independientes, complementarias, pero no sustitutivas, de las prestaciones públicas. En todo caso, puede concluirse que, según se acepta de forma generalizada, las pensiones complementarias desempeñan una función importante en lo que se refiere a la protección de situaciones de necesidad económica de tipo vitalicio; y también que tales pensiones, por exigencias incluso constitucionales, forman sin duda parte del diseño global de los sistemas de previsión, y así deben ser consideradas, valoradas y fomentadas.

Como una cierta prolongación del debate anterior, los sistemas complementarios de pensiones tropiezan, en primer lugar, con frecuentes disquisiciones de tipo terminológico; de forma que es posible encontrar una amplia gama de denominaciones: mejoras voluntarias; mejoras directas de prestaciones; previsión complementaria, social o a secas; seguridad social complementaria; protección social complementaria, previsión voluntaria, etc. Diferentes nombres que, en cuanto tienen relevancia no sólo clasificatoria sino en lo que hace a los principios, funciones y reglas que regulan las pensiones complementarias, también reflejan las diversas posiciones que se han mencionado antes⁴. Por ejemplo, calificarlas de Seguridad Social complementaria puede ser una manera de ubicarlas dentro del propio

sistema de Seguridad Social, como si se quisiera con ello contaminarlas de la carga valorativa, de principios y de garantías que tiene el recurso a dicha institución pública; en cambio, eludir toda mención a la Seguridad Social y recurrir a expresiones donde lo relevante sea la naturaleza voluntaria y/o privada de los sistemas complementarios (previsión complementaria, pensiones privadas...), coloca a estas pensiones extramuros del sistema de Seguridad Social público, como algo separado y distinto, estableciendo con la Seguridad Social en sentido propio una conexión meramente funcional o instrumental. No es tampoco mi intención entrar aquí en este debate, sin duda más trascendente de lo que su aparente nominalismo pudiera hacer creer. De nuevo de forma pragmática, parto de un concepto de pensiones complementarias, más descriptivo que otra cosa y del que creo que difícilmente puede discreparse, concibiéndolas como "pensiones o prestaciones económicas vitalicias que complementan o se suman a las pensiones que se obtienen del sistema público de la Seguridad Social". A partir de esta definición general, procedo a continuación a destacar los rasgos más característicos de estos sistemas complementarios, sin descender todavía al análisis concreto de ninguno de ellos.

2. Los rasgos generales de los sistemas complementarios de pensiones⁵

En primer lugar, las *pensiones complementarias no son Seguridad Social*. El propio art. 41 de la CE, tras definir lo que se entiende por Seguridad Social pública, añade una referencia, genérica y asistemática, a las prestaciones y a la asistencia complementarias como algo diver-

⁴ Una amplia referencia a estos temas puede verse en J.L. MONEREO PEREZ. *Los Planes de Pensiones en el sistema de protección social: el modelo de pensiones complementarias*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. 1997, págs. 21 y ss.

⁵ Sobre estos rasgos generales puede consultarse, J.L. MONEREO PEREZ. "Los Planes de Pensiones en el proceso de reforma del sistema de Protección Social", *Revista de Derecho Social*, 23/2003, págs. 9/32; y, del mismo autor, "El texto Refundido de la Ley de Planes y Fondos de Pensiones 1/2002: la cristalización de las direcciones fundamentales de la política de reforma social", *Revista de Derecho Social*, 22/2003, págs. 47 a 77. También, las págs. 891 y ss del *Comentario sistemático a la legislación reguladora de las pensiones*, Comares, Granada, 2004.

so, en cuanto externo, al sistema de Seguridad Social. Este rasgo lleva a otro, que se afirma expresamente en el art. 1.2 del Texto Refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por R.D. Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre (LPFP), como es el de la no sustituibilidad, cuando declara que las prestaciones proporcionadas por los Planes y Fondos de Pensiones serán complementarias, pero no alternativas o substitutivas de las pensiones públicas. Esta prohibición, que puede considerarse implícita en el art. 41 de la CE, es expresa, como se ha dicho, en una de las normas más significativas de los sistemas complementarios; por lo que puede considerarse un rasgo común a todos ellos. El que las pensiones públicas no sea sustituibles por las de naturaleza privada significa que quedan al margen de la Constitución y de la ley opciones normativas como las que permitan un abandono de la función pública de tutela en beneficio de la previsión complementaria, o las que habiliten un modelo de opción individual entre unas y otras pensiones. Lo público, pues, tiene una dimensión propia y una insustituible función que cumplir de forma suficiente; siendo lo complementario algo que se añade a lo público, sumándole nivel de protección y no suplantándolo.

La no sustituibilidad no impide, sin embargo, la creación o ampliación indirecta del espacio de cobertura de las pensiones privadas en la lógica de vasos comunicantes que se establece entre unas y otras. Es obvio que un deterioro de la protección pública y de su nivel (como ejemplos, las últimas reformas de las pensiones del sistema de Seguridad Social basadas en argumentos de equidad y contributividad pero que arrojan como resultado una menor intensidad y una reducción de la calidad de la tutela pública) pueden abrir opciones a la protección privada que se verá como más necesaria; algo semejante sucede con los mensajes, sinceros o interesados, reales o hipotéticos, acerca de la inseguridad, inestabilidad e inviabilidad del sistema público de pen-

siones. Lo que las pensiones complementarias puedan ser, en definitiva, está en función directa de lo que haga o deje de hacer el sistema público. Unas pensiones públicas suficientes y dignas, que cumplan de forma adecuada su función de sustitución de los recursos de activo, dejarán poco espacio (o será muy selectivo) al desarrollo de formas privadas de previsión complementaria, debido a la percepción de su naturaleza innecesaria o, más precisamente, complementaria de prestaciones que ya son dignas. Por el contrario, un sistema público deficiente, en regresión o con problemas financieros o de equilibrio presupuestario, abrirá espacios amplios a la previsión privada sobre la base de la necesidad de buscar un complemento a la reducida o escasa pensión pública, si se quiere obtener en su conjunto unos ingresos de pasivo más o menos semejantes a los de activo a los que sustituyen.

En todo caso, como se ha repetido, las pensiones complementarias cumplen un papel práctico de complemento de las pensiones públicas. Por lo que, aun siendo un ámbito sustantiva y jurídicamente ajeno a la Seguridad Social, su referencia a las pensiones públicas es constante. Estas actúan como base de la mejora (lo que se complementa son las pensiones públicas); las pensiones complementarias se otorgan en situaciones o frente a contingencias que son prácticamente idénticas a las que generan el derecho a la pensión pública (el derecho a la pensión complementaria se subordina, habitualmente, a la existencia de un derecho, previo o simultáneo, a la pensión pública); o utilizan requisitos o exigencias iguales a los que permiten causar el derecho a la pensión pública (edad, tipo de incapacidad o de accidente). Las pensiones complementarias, pues, aun siendo externas al sistema de Seguridad Social, desarrollan un papel de mejora de la tutela pública, integrándose en el conjunto de la protección social que el sujeto recibe al encontrarse en las situaciones de necesidad previstas.

En segundo lugar, *el hecho de que las pensiones complementarias sean externas al sistema de Seguridad Social las ubica, parece que necesariamente, en el ámbito de lo privado*. No es esto lo que dice la Constitución que menciona sólo el rasgo de la voluntariedad, no necesariamente asociado a lo privado; lo que significa que podrían existir, ya que nada lo impide, pensiones complementarias, voluntarias sí, pero de naturaleza pública. En la práctica, sin embargo, las pensiones complementarias se han situado en el terreno de lo privado, de forma que se suele entender que, cuando se habla de pensiones complementarias, se está haciendo referencia siempre a pensiones de esta naturaleza. Por otra parte y además, hoy por hoy, los sistemas complementarios regulados son siempre privados, por lo que es innecesario, hipotético y quizás prematuro plantearse la posibilidad de un sistema complementario público.

La naturaleza privada de las pensiones complementarias las hace, a diferencia de las pensiones públicas, necesariamente voluntarias. Lo que es el tercer rasgo de las pensiones complementarias⁶. Una voluntariedad que ha de entenderse en una doble dimensión. Ya sea como libertad institucional, en el sentido de que nadie está obligado a establecer un sistema privado de prestaciones complementarias; salvo si acaso lo que pueda derivarse de un convenio colectivo donde la voluntariedad se encuentran más en la libertad de suscribir el convenio que en la de establecer el sistema mismo, que podrá ser obligatorio si la norma convencional así lo ha establecido. Ya sea como libertad personal o individual de incorporarse o no al sistema de pensiones complementarias; de forma que nadie podrá ser obligado a adscribirse a un Plan, a asociarse a una Mutualidad, o a suscribir una póliza de seguros. Pertenece, pues, al

estricto ámbito de decisión personal el elegir o no estar inserto en un sistema de esta naturaleza.

El carácter privado y voluntario de las pensiones complementarias significa también, cuarto rasgo, que se trata de formas de previsión sometidas al derecho privado. A diferencia del sistema público de adscripción obligatoria, regulado por normas de derecho público que establecen desde las aportaciones financieras al sistema hasta los requisitos y las características de la tutela a dispensar, las pensiones complementarias privadas se rigen por normas especializadas del derecho privado, fundamentalmente las relativas al seguro, en la medida en que se trata de sistemas basados en la lógica contractual. Lo que no excluye que exista un fuerte control público de estos sistemas, justificado tanto por la relevancia social de los mismos, por su significación como mecanismos de ahorro a largo plazo en los que los partícipes hacen descansar buena parte de sus expectativas de tutela, y por el objetivo de garantizar que cumplen de forma adecuada el papel complementario que han asumido en relación con las pensiones públicas. La obligada externalización de los fondos internos (a la que se hará referencia particular más adelante), las limitaciones y cautelas en relación con la inversión y la gestión de los patrimonios acumulados para dar cobertura a las pensiones privadas, las prescripciones obligatorias de las pólizas de seguro colectivo, las facultades de control y de sanción pública, todo ello es expresión de la relevante tutela pública de los sistemas complementarios, que no dejan de ser por ello privados.

En quinto lugar, *al tratarse de prestaciones de tipo privado no están sometidas a las exigencias que se derivan de la Constitución para las pensiones públicas*.

⁶ Cfr. J.L. RODRIGUEZ HURTADO. *La voluntariedad en el sistema de protección social*. Consejo Económico y Social, Madrid, 2004, especialmente, págs. 36 y ss.

Estas han de ser suficientes; lo que, para las pensiones complementarias es algo irrelevante ya que su lógica interna es puramente contributiva, lo que hace que la medida de la tutela sea la aportación económica previa y no la calidad objetiva de la prestación o su suficiencia. También es irrelevante en este contexto que las situaciones de necesidad cuya tutela está prevista sean o no reales, socialmente relevantes o no: es la autonomía privada creadora del sistema la que define las situaciones a proteger o en las que surge el derecho a la pensión complementaria. El derecho a esta última es un derecho de crédito, de naturaleza privada y de origen contractual, frente a la empresa o a la entidad gestora del sistema; en ningún caso se trata, como en la hipótesis de las pensiones públicas, de un derecho social fundamental cuya razón de ser se encuentra en el reconocimiento constitucional y legal.

En sexto lugar, *las pensiones complementarias se rigen por un principio estricto de capitalización individual donde no hay espacio para valores, tan característicos de la Seguridad Social, como los de redistribución, igualdad o solidaridad*. Así se han recogido expresamente en el art. 2.2 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por R.D. Legislativo 1/1994, de 20 de junio (LGSS), en virtud de la reforma introducida por la Ley 532/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social. En contraste con la Seguridad Social pública, los sistemas complementarios aplican estrictamente el principio proporcional entre aportación previa y prestación; una proporción que, es, a su vez, el fundamento mismo del derecho a las prestaciones. En consecuencia, la capitalización significa que las aportaciones al sistema, por parte del propio asegurado o por un tercero (típicamente la empresa) en su nombre, generan de forma inmediata y directa unos derechos consolidados a una prestación futura (que tendrá lugar cuando se actualice la contingencia prevista); derechos

que estará en relación directa con lo aportado y con la rentabilidad de los fondos generados. La capitalización, no obstante, no es una garantía de la rentabilidad o de la solvencia del sistema ya que, tratándose de formulas privadas, la gestión puede ser deficitaria así como los propios sistemas pueden entrar en situación de crisis financiera. No hay garantía completa frente a estas eventualidades ya ni siquiera el control público de las dotaciones y de las inversiones de esos fondos protegen de forma absoluta a los potenciales beneficiarios frente a avatares de esa naturaleza, siendo como son riesgos asociados a la gestión privada de los sistemas complementarios y de los medios económicos sobre los que se sustentan.

En séptimo lugar, *la previsión complementaria se caracteriza por la coexistencia de una variedad de fórmulas, bastante heterogéneas*. Dejando al margen otras alternativas menos relevantes, se resumen en cuatro: mejoras voluntarias articuladas mediante fondos internos, planes y fondos de pensiones, seguros y mutualidades. Cada una de ellas dotada de una regulación diferente, sin duda necesitadas de homogeneización y de unificación. Al margen de la variedad de fórmulas, los sistemas de pensiones complementarias se dividen en dos grandes grupos. De una parte los sistemas individuales (o previsión personal) como los planes de pensiones o los seguros individuales en los que el sujeto que pretende la protección complementaria se adscribe a un plan o suscribe una póliza de seguro de vida o de jubilación con una compañía de seguros, asumiendo en exclusiva la carga económica de contribuir al sistema. De otra parte los sistemas colectivos (o previsión social), de mucha mayor relevancia, ya que cumplen una función social más general; presuponen la intervención de un tercero, promotor del sistema en cuanto que vinculado profesionalmente con los posibles beneficiarios, el cual asume, en todo en parte, la carga económica de la financiación; y pueden benefi-

ciar por hipótesis a grupos más amplios de trabajadores, no necesariamente perceptores de rentas salariales altas, como suele suceder con los adscritos a los sistemas individuales. Como ya se ha dicho, son las modalidades colectivas las que merecen una mayor atención por parte de la norma y en relación con las cuales se hacen las propuestas de fomento, desarrollo e incentivación de tipo fiscal⁷.

Son precisamente estas modalidades colectivas de previsión complementarias las que están marcadas por otros rasgos como la gestión externa de los fondos, fuera del control del promotor, la atribución de su titularidad a los futuros beneficiarios, la participación democrática en la gestión mediante comisiones y formas de representación de los directamente interesados y, finalmente, su relación directa con la negociación colectiva. Ciertamente, la negociación colectiva ha estado siempre en el origen de estos sistemas colectivos, lo que se explica si se tiene en cuenta que se trata de formas de protección complementaria establecidas a iniciativa de la empresa y en beneficio de sus trabajadores. Este papel protagonista de la negociación colectiva no sólo es un dato de hecho sino que se reconoce expresamente en las normas que regulan los sistemas complementarios (la LGSS y el LPFP, como ejemplos típicos). Lo que no impide que la relación entre negociación colectiva y sistemas complementarios no sea origen de problemas relacionados con la diferente naturaleza del instrumento y de su resultado. Así, la negociación colectiva es inestable, temporal y revisable, mientras que los sistemas complementarios requieren de estabilidad y permanencia para cumplir adecuadamente sus objetivos. Lo anterior ha llevado a proponer que la previsión complementaria empresarial se articule mediante acuerdos colectivos específicos de duración más

amplia, sustraídos a la dinámica de la negociación colectiva ordinaria. Lo que no solventa todos los conflictos posibles relacionados con la alteración convencional del sistema complementario y su, a veces compleja, traducción en el plano de la financiación, la organización y la atribución y conservación de derechos de previsión social; o con la garantía de los derechos, consolidados o no, frente a cambios introducidos por la negociación colectiva posterior.

3. Análisis de los diferentes sistemas de previsión social de carácter colectivo

Ya se han mencionado antes las alternativas posibles. Se trata de las mejoras directas de las pensiones públicas articuladas mediante fondos internos, del sistema de planes y fondos de pensiones, de los seguros colectivos y de las mutualidades de previsión social. De cada uno de estas fórmulas se hará una descripción general, se identificarán sus rasgos más relevantes y se analizarán algunas de las cuestiones mas destacadas o de interés.

3.1 La mejora directa a través de fondos internos

El Capítulo X del Título II de la LGSS se refiere a las mejoras voluntarias de la acción protectora del Régimen General. Más concretamente, el art. 192 establece que las empresas podrán mejorar directamente las prestaciones del sistema público; para lo cual podrán elegir diversas formas de gestión, especificadas en el art. 193. Entre las cuales se encuentra la gestión directa; o como dice el citado artículo, "las empresas (...) podrán realizar la mejora de prestaciones (...) por sí mismas...". Aplicado a las pensiones complementarias, lo anterior significa que la empresa puede renunciar a utilizar formas de gestión externa como es el

⁷ Ya el 10 de febrero de 1998, con este propósito ordenador, se aprobó por el Pleno del Congreso de los Diputados, si bien no por unanimidad ni sobre la base de un consenso amplio, una Proposición no de Ley, sobre los sistemas complementarios de previsión social, donde se apostaba por la elaboración de una Ley de Previsión Social Complementaria; iniciativa que no ha sido puesta en práctica.

caso de los Fondos de Pensiones, los Seguros Colectivos o las Mutualidades (se trataría entonces de fondos o complementos externalizados, con el importante alcance que ahora se verá), constituyendo fondos internos afectados a la cobertura de dichas pensiones complementarias.

Tales fondos pueden organizarse de muy diversa manera: como fondos innominados, más teóricos que reales, lo que significa que la empresa afrontará los pagos de las pensiones complementarias con cargo a sus ingresos o a sus beneficios; como fondos contables, normalmente sin imputación personalizada a cada uno de los trabajadores potenciales beneficiarios de las pensiones complementarias; como dotaciones patrimoniales a instituciones internas, sin personalidad jurídica propia y sin patrimonio separado del de la empresa; como fondos reales afectados a los fines de soportar el coste de tales pensiones complementarias, etc. En cualquier caso, el rasgo común a todos estos fondos es que su titularidad y su control pertenecen a la empresa que podrá disponer con mayor o menor libertad de los mismos, incluso para finalidades diferentes de aquellas para las que fueron creados. De aquí la denominación de fondos internos.

El problema que plantean estos fondos es el de su inseguridad. En la medida en que la empresa puede disponer de ellos, ese uso puede llevar a su minoración o, incluso, desaparición. Con lo que las pensiones com-

plementarias que han de abonarse, actualmente y en el futuro, con cargo a tales fondos pueden verse insatisfechas al no existir una garantía externa a la empresa de la existencia y de la adecuación de tales fondos para cumplir su función; que no es otra que la de abonar establemente y con garantías las pensiones complementarias cuyo derecho ya se ha generado o que se pueda generar en el futuro. La contrapartida a esta inseguridad no es otra que la conversión de estos fondos internos en externos, es decir, lo que se viene denominando como exteriorización de los compromisos por pensiones⁸.

Tal obligación fue establecida por la disposición transitoria decimocuarta de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y de Supervisión del Seguro Privado, que modificó la disposición adicional primera de la LPFP, dando un plazo de tres años desde la entrada en vigor de la Ley, que luego fue ampliado por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, hasta el 1 de enero del año 2001; finalmente, la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, también de medidas fiscales, administrativas y del orden social, en su disposición adicional vigésimo quinta, volvió a fijar como fecha límite para la exteriorización la del 16 de noviembre de 2002. Plazo no prorrogado ya, por lo que al día de hoy todos los fondos internos deben haber sido ya externalizados, salvo aquellos para los que rige la excepción que se comentará a continuación⁹.

⁸ Sobre la problemática de la exteriorización, cfr. A.L. DE VAL TENA. *La exteriorización de los compromisos por pensiones: el régimen jurídico de la protección de los trabajadores*, Thomson/Aranzadi, 2004; más ampliamente, RODRIGUEZ HURTADO, cit. págs. 317-367. También, J. ESCRIBANO GUTIERREZ. *Flexibilidad y compromiso por pensiones, El contrato de seguro como instrumento de exteriorización*, Tirant lo Blanch, 2002.

⁹ La existencia de un plazo límite no significa que todas las empresas obligadas hayan procedido a la exteriorización de sus compromisos por pensiones. En todo caso, el incumplimiento de dicha obligación no supone que los compromisos queden anulados ya que la disposición transitoria cuarta, segundo párrafo de la LPFP establece que, en tanto esa exteriorización no tenga lugar, "se mantendrá la efectividad de los compromisos por pensiones y el cobro de las prestaciones causadas en los términos estipulados entre el empresario y los trabajadores". En consecuencia, el incumplimiento de la obligación de externalizar deja intacto el compromiso, los hace intangibles y excluye a la empresa de los beneficios fiscales que pudiera obtener por la externalización. Pese a todo, debe subrayarse que esta no externalización mantiene a los fondos como internos haciendo que las expectativas de tutela real de los trabajadores sea menor que si esos fondos se hubieran exteriorizado. Situación que seguirá generando problemas semejantes a los producidos en relación con estos fondos antes de su externalización o con los que, acogidos a la excepción, no tienen la obligación de exteriorizarse.

Antes de ello, hay que señalar que la obligación de externalización obedece no sólo a la búsqueda de una mayor garantía para las pensiones complementarias, haciendo que los fondos que deben responder de su pago dejen de pertenecer a la empresa y se encomienden a entidades externas cuya gestión y exigencias de solvencia pueden ser controladas. También al cumplimiento de obligaciones comunitarias como las que se contienen en la Directiva 80/987/CEE, de 20 de octubre, relativa a la protección de los trabajadores asalariados en los casos de insolvencia del empresario, donde se ordena a los Estados Miembros que garantizan los intereses de los trabajadores en los supuestos de insolvencia de la empresa, tanto en lo que hace a sus derechos adquiridos (pensiones ya causadas) como a sus derechos en curso de adquisición a prestaciones de vejez o de supervivencia sobre la base de sistemas complementarios independientes de los sistemas públicos de pensiones¹⁰.

Pues bien, la obligación de exteriorización, según marca la disposición transitoria cuarta, dos de la anterior versión de la LPFP, no alcanza a los compromisos por pensiones asumidos mediante fondos internos por las entidades de crédito, las entidades aseguradoras y las sociedades y agencias de valores. Esto es, se trata de una excepción subjetiva limitada (sólo estas entidades o empresas) y también temporalmente circunscrita a fondos internos creados con anterioridad a la Ley de Ordenación del Seguro Privado de 1995 (más específicamente, hasta el 10 de mayo de 1996, debido a que esa disposición transitoria de la Ley de Ordenación del Seguro, que modificó a la primitiva LPFP, no entró en vigor sino seis meses después de la aprobación de la Ley de Ordenación del Seguro, justamente el 10 de

mayo de 1996). Además de la exigencia formal de solicitar del Ministerio de Economía, antes del 16 de noviembre de 2002, autorización para acogerse al sistema excepcional de no externalización. Entre las variadas razones para justificar esta excepción se alega que se trata de sectores o empresas sometidas a un fuerte control de solvencia, lo que garantiza que dichos fondos existirán, se mantendrán y se destinarán al fin para el que se crearon; el que son empresas especializadas precisamente en la gestión y en la administración de fondos o en la cobertura de riesgos; y, en fin, el que, a tenor de las normas que regulan la actividad de estas entidades, están obligadas a dotar o provisionar totalmente los compromisos por pensiones¹¹.

Siendo lo anterior cierto, también lo es que la ausencia de externalización sitúa a los trabajadores en una situación debilitada frente a quienes esperan recibir sus pensiones complementarias de fondo externos a la empresa (ya sea mediante un Plan de Pensiones, un Seguro Colectivo o una Mutualidad de Previsión). Mientras éstos adquieren derechos ciertos sobre los fondos constituidos (lo que, en el sistema de Planes y Fondos de Pensiones, se llaman derechos consolidados), articulables como derechos de crédito frente a la gestora de esos fondos externalizados (o frente a la compañía de seguros o la mutualidad), y que, incluso, se mantienen en los supuestos en que se abandona la empresa o cesa la relación laboral (lo que en el sistema de Planes se llama partícipe en suspenso; a quien, incluso, en virtud de recientes reformas de la LPFP, se permite seguir aportando contribuciones a su costa, aunque el empresario ya no lo haga por haber dejado de serlo del trabajador en cuestión), en el caso de los fondos internos la situación de los trabajadores acti-

¹⁰ La externalización se articula a través de las previsiones contenidas en el R.D. 1588/1999, de 15 de octubre, que aprobó el Reglamento sobre la instrumentación de los compromisos por pensiones de las empresas con sus trabajadores y beneficiarios.

¹¹ Sobre todos estos temas, con mucha amplitud, cfr. DE VAL TENA, cit. págs. 47-100; también, R. AGUILERA IZQUIERDO. *Pensiones privadas: obligaciones de las empresas y garantías de los trabajadores*, Civitas, 2001.

vos que esperan recibir pensiones complementarias con cargo a esos fondos no llega a convertirse, según la jurisprudencia mayoritaria, en un derecho de crédito, configurándose como una mera expectativa de derecho¹².

Y, también en la opinión de esa jurisprudencia mayoritaria, dicha expectativa es igual a nada hasta tanto no se actualice la contingencia que da lugar o genera el derecho a la pensión complementaria. De forma que, si por ejemplo, el trabajador abandona la empresa (o es forzado a abandonarla mediante un despido improcedente resuelto con la opción indemnizatoria) perderá todos los derechos de prestación complementaria al vincularse los mismos normalmente en los fondos internos a la condición de trabajador en activo. Por no hablar de la amenaza que para esos fondos pueden suponer las situaciones concursales; o el que la excepción se traduzca en una evidente desigualdad entre los trabajadores de esas empresas favorecidas por la excepción y los de las demás empresas obligadas a externalizar los fondos internos. Como ejemplos de esa jurisprudencia mayoritaria, contraria a la atribución de derecho alguno (ni derecho consolidado, ni derecho de rescate ni de movilización a otro sistema) al participante en un fondo interno hasta tanto no se haya producido la contingencia prevista, coincidiendo con el mantenimiento de su condición de trabajador de la empresa, pueden citarse las Sentencias del Tribunal Supremo de 5 de mayo, 17 y 30 de septiembre, 14 de octubre, y 5 y 10 de noviembre de 2003 (RJ 5205, 8935, 7373, 6408, 8954, y 8955), así como la de 11 de febrero de 2004 (RJ, 2211). En un sentido diferente, y algo excepcional, si bien tomando en consideración la peculiaridad del

fondo interno (organizado como un Plan de Pensiones pero sin constituirlo formalmente como tal), se pronunció la Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de enero de 2001 (RJ, 2137) y, en sentido semejante, la de 11 de noviembre de 2003 (RJ, 8809)¹³.

La inseguridad del derecho a las pensiones complementarias derivadas de un fondo interno se acentúa si se acepta, como la jurisprudencia también viene haciéndolo, la vulnerabilidad de tales derechos, incluso causados, por obra de una negociación colectiva posterior de tipo reductivo. No es ya, lo que se acepta, que esa negociación colectiva pueda alterar las características de las prestaciones complementarias comprometidas; siendo calificado el hipotético derecho a las mismas como una mera expectativa, la alteración de esas características (o incluso su supresión) por obra de la negociación colectiva no puede sino considerarse una contingencia normal del proceso negociador y de la vida del sistema complementario. De forma que el convenio puede suprimir prestaciones futuras, eliminando las expectativas de protección de los trabajadores. Y, en tanto tales derechos no han surgido, esa supresión es legítima. Algo diversa es, sin embargo, la situación de quienes ya han causado el derecho a la pensión complementaria, y respecto de las cuales el convenio colectivo posterior pretende proyectar su eficacia, ya sea congelándolas en su cuantía, sustituyéndolas por otro tipo de prestaciones o, simplemente, suprimiéndolas. A este respecto la jurisprudencia mayoritaria, basándose en el principio de modernidad, y en el hecho de que, habiendo sido creado el sistema por convenio colectivo, éste puede también alterarlo (según lo prevé el art. 192 de la LGSS), acepta cualquiera de las alter-

¹² De forma que, en relación con los fondos internos, puede decirse que son solventes para quienes permanecen en la empresa, pero no ofrecen ninguna garantía para quienes se marchan de ella.

¹³ Sobre la tutela de las expectativas de derecho e incluyendo observaciones acerca del proceso de externalización, puede consultarse, G. QUINTERO LIMA, "Las expectativas de derechos en la protección social complementaria", *Relaciones Laborales*, 5/2004, págs. 14-49.

nativas señaladas en relación con las pensiones ya causadas; si bien, en algún caso, exigiendo ciertos límites como el que no se produzca discriminación, que el sacrificio sea proporcionado y que existan circunstancias singulares que lo justifiquen. Algo que no elimina esa particular vulnerabilidad de las pensiones ya causadas en el contexto de un fondo interno; lo que es otro argumento añadido para forzar la externalización de los mismos, ya que dicha exteriorización blinda las pensiones causadas (y aun los derechos ya consolidados) frente a los cambios posteriores introducidos por el convenio colectivo¹⁴.

En todo caso, ha de manifestarse que muchas de las empresas que podrían beneficiarse de la excepción de la obligación de exteriorizar sus compromisos por pensiones han renunciado a dicho beneficio y han exteriorizado igualmente dichos compromisos, normalmente mediante el sistema de Planes y Fondos de Pensiones. La implantación sindical, una negociación colectiva orientada claramente hacia la externalización, o la evitación de resoluciones judiciales, aunque excepcionales por ahora, que reconozcan derechos de rescate o de movilización en relación con esos fondos internos, han decantado las preferencias empresariales por las fórmulas de compromisos exteriorizados. Que son las que se analizan a continuación.

Los Planes y Fondos de Pensiones¹⁵

Se trata de uno de los sistemas de pensiones complementarias, junto al seguro colectivo, más utilizados actualmente. Los motivos son, por un lado, las transformaciones voluntarias de fondos internos producidas antes de la obligatoriedad impuesta por la Ley de Ordenación del Seguro de 1995, que eligieron, por una serie de ventajas importantes entre las que no hay que desdeñar las fiscales, la fórmula del Plan de Pensiones; por otro lado, por la percepción sindical de que el sistema del Plan es más seguro, tutela mejor las expectativas de los trabajadores y, en los términos de la LPFP, sobre todo en su redacción inicial de 1987, favorece la participación y el control por parte de los partícipes; también porque, incluso, las empresas que, pudiendo favorecerse de la excepción de externalización, no ha hecho uso de ella, han elegido de forma destacable este sistema entre los dos posibles; finalmente, porque, cuando una empresa ha decidido o convenido con los representantes de los trabajadores instaurar ex novo un sistema de pensiones complementarias, de nuevo la fórmula elegida suele ser la del Plan de Pensiones (basta citar como ejemplo, el establecimiento, según acuerdo adoptado entre la Administración y los sindicatos el 13 de noviembre de 2002, de un Plan de Pensiones promovido por la Administración Central del

¹⁴ La afectación de las pensiones ya causadas por convenios colectivos posteriores plantea problemas, además, referidos a la capacidad de los sindicatos y representantes unitarios para representar los intereses de colectivos como los pensionistas que ya no son trabajadores en activo de la empresa. Pese a todas las objeciones al respecto, el Tribunal Supremo considera que la representatividad institucional del sindicato lo convierte en el representante idóneo de los intereses no sólo de los trabajadores en activo sino también de los que han dejado de serlo Sentencia de 26 de julio de 1995, R. J. 6722). Al margen de estas cuestiones de representatividad, la afectación de las pensiones causadas por convenios colectivos posteriores, aceptada, entre otras, por las Sentencias del Tribunal Supremo de 26 de febrero de 1996 (R. J. 1507), y de 16 de julio y 18 de julio de 2003 (rec. 862/2002 y 3064/2003) ha significado rechazar argumentos, sostenidos en el voto particular de la última de las Sentencias citadas, relacionados con el ingreso en el patrimonio del derecho a la pensión causada y su intangibilidad, la inseguridad jurídica que la tesis mayoritaria origina, la consideración del hecho causante como el momento frontera de generación del derecho a partir del cual la pensión no puede ser ya afectada, o la naturaleza absolutamente excepcional de una alteración o minoración de tales derechos, solo factible en supuestos excepcionales, imprevisibles o de alteración sustancial de las circunstancias en las que las pensiones complementarias se otorgaron. Sobre estos temas, B. GUTIERREZ-SOLAR CALVO. "Modificación e inestabilidad de las prestaciones sociales complementarias pactadas en convenio colectivo", *Relaciones Laborales*, 8/2005, págs. 33-41; también B. SUAREZ CORUJO. "Derechos causados versus convenio colectivo. A propósito de la STS 16 de julio de 2003", *Actualidad Laboral*, 12/2004, págs. 1441-1452.

¹⁵ Sobre Planes y Fondos de Pensiones puede consultarse, entre otros: B. SUAREZ CORUJO. *Los Planes de Pensiones del sistema de Empleo*. Lex Nova, 2003; A. ROMERO BURILLO. *Los planes de pensiones del sistema de empleo*. Aranzadi, 2002; MONEREO PEREZ, "El Texto Refundido...", cit.; A. ROMERO BURILLO, "El nuevo Reglamento de planes y fondos de pensiones: ¿hacia la consolidación de los planes de pensiones del sistema de empleo?", *Revista de Derecho Social*, 28/2004, págs. 71 y ss.; B. SUAREZ CORUJO, "RD 304/2004, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones: un nuevo paso en el empeinado intento de fomentar la protección social complementaria", *Relaciones Laborales*, 15/16-2004, págs. 97 y ss.

Estado en beneficio de los funcionarios y empleados públicos). Finalmente, es claro que se trata del sistema normativamente preferente, como se refleja en su detallada regulación y en los notables incentivos fiscales asociados a su constitución y funcionamiento, con ventajas tanto para la empresa como para los partícipes¹⁶.

Los Planes y Fondos de Pensiones han soportado desde su creación por la LPFP una regulación algo atormentada. Desde las modificaciones introducidas por la Ley de Ordenación del Seguro Privado, ya citada, dejando al margen los cambios en las previsiones fiscales contenidas en la Ley 43/1995, de 27 de diciembre, del Impuesto de Sociedad, o en la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, modificadas parcialmente por la Ley 46/2002, de 18 de diciembre (y sus correspondientes desarrollos reglamentarios), pasando por las alteraciones introducidas en las sucesivas Leyes de medidas anuales, y acabando en la reforma directa de la norma central, la LPFP, mediante la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, lo que ha originado el texto refundido actualmente en vigor, aprobado por el R.D. Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre. La LPFP ha sido, además, desarrollada por el Reglamento, aprobado por R.D. 1307/1988, de 30 de septiembre, sustituido por el R.D. 304/2004, de 20 de febrero. Todo ello sin olvidar el ya citado R.D. 1588/1999, de 15 de octubre, que aprobó el Reglamento de instrumentación de los compromisos por pensiones de las empresas con sus trabajadores y beneficiarios. Una caracterización mínima de los Planes y Fondos de Pensiones lleva a destacar los siguientes rasgos, algunos ya indicados con carácter general.

Los Planes y Fondos de Pensiones se singularizan, en primer lugar, por la libertad o voluntariedad, tanto institucional como personal, sobre la que se basan. En cuanto a la primera (establecida en el art. 1.2 de la LPFP), ya se ha dicho que nada puede obligar a una empresa a constituir en contra de su voluntad un Plan de Pensiones en beneficio de sus trabajadores. Este sistema complementario existirá si la empresa así lo decide unilateralmente, concediendo dicho beneficio a sus trabajadores; o si, lo que será más habitual, lo negocia colectivamente con los representantes. El origen de muchos Planes y Fondos de Pensiones actuales es, como se advirtió antes, la transformación de fondos internos, ya que no son muy numerosos los Planes creados ex novo. En todo caso, al tener un fondo interno, la empresa (si no se beneficia de la excepción) está obligada a externalizarlo, teniendo sólo libertad (si es que no está también condicionada por la negociación colectiva, lo que suele pasar) para elegir entre una fórmula u otra: Planes y Fondos de Pensiones o Seguros Colectivos.

No obstante esta afirmación de libertad constitutiva plena puede matizarse en el caso de los que se llaman Planes de promoción conjunta de origen negocial, permitidos por el art. 4.1 de la LPFP; esto es, cuando convenios colectivos sectoriales establecen la obligación de las empresas afectadas por el convenio de incorporarse al Plan que el convenio mismo establece, sin requerir una expresión de su voluntad e impidiendo la posibilidad de renuncia. En estos casos, la voluntariedad se salva de forma indirecta, al basarse la obligación de la empresa en el acuerdo colectivo legítimamente adoptado por los representantes de empresa y trabaja-

¹⁶ A finales de 2002, según datos de la Dirección General de Seguros del Ministerio de Economía, del total de 2810 Planes de Pensiones existentes, más de un 60 por 100 (1.705) eran del sistema de empleo (es decir, de la modalidad colectiva típica, dejando al margen los del sistema asociado donde existe un promotor que fomenta el Plan pero que no hace aportaciones al mismo, como es el caso de sindicatos, colegios profesionales, asociaciones de diverso tipo), habiendo acumulado un patrimonio de 22.120.800.000 euros y afectando a, aproximadamente, 600.000 partícipes. Por el contrario, los Planes del sistema individual, siendo menores en número (870), manejan sin embargo un patrimonio mayor (de 27.350.122.000 euros), y acogen a casi 5.600.000 partícipes.

dores¹⁷; pudiendo negarse la empresa sólo con el motivo de pretender o haber constituido un Plan propio para sus trabajadores.

Respecto de la voluntariedad individual de los trabajadores de adherirse o no al Plan, el mismo art. 4.1.a) de la LPFP la reconoce expresamente, si bien en unos términos particulares. Efectivamente, lo que la LPFP establece es que, si se trata de un Plan de Pensiones acordado en convenio colectivo el cual ordena la incorporación directa de los trabajadores al mismo, tales trabajadores se considerarán adheridos al Plan salvo que, en un determinado plazo que se fije, declaren expresamente y por escrito su deseo de quedar al margen del mismo. Dicho de otro modo, la voluntariedad se salva por la posibilidad de oposición expresa y en plazo, en los supuestos en que el convenio colectivo haya determinado la adhesión obligada, o mejor, directa, de todos los trabajadores incluidos en su ámbito de aplicación. Se trata de una presunción legal, salvo oposición expresa, sin duda favorecedora del papel de la autonomía colectiva¹⁸.

Como se indicó antes, el art. 8 de la LPFP declara expresamente que las prestaciones del Plan, siendo privadas, pueden ser o no complemento de las otorgadas por el régimen público, a las que "en ningún caso" sustituyen; no siendo legales, y ni siquiera constitucionales, por lo que antes se dijo, mecanismos de opción entre régimen público y sistemas complementarios que lleven a sustituir (y a exonerar) la cotización al sistema público por las aportaciones al Plan. Al ser las prestaciones complementarias, configuran un mundo aparte

del régimen público con el que es perfectamente compatible. Esto es relevante en cuanto a la concurrencia y compatibilidad de ambas pensiones, que es absoluta, incluso cuando se trata de Fondos de Pensiones constituidos por las Administraciones Públicas; al haberse abandonado el criterio del origen de la financiación que hacía incompatibles y concurrentes las pensiones estrictamente públicas con todas las financiadas con cargo a fondos públicos. Hoy esa incompatibilidad no existe ya que ésta se produce sólo en cuanto a la naturaleza del sistema: siendo el Plan un sistema privado y voluntario su compatibilidad, como se ha dicho, es total, con las prestaciones semejantes del sistema público a las que no sustituyen pero sí complementan; y esta es precisamente su función.

Los Planes y Fondos de Pensiones son, sin duda, un sistema complementario de tipo profesional, en la medida en que se trata de formas de protección social complementaria proporcionada por la empresa en beneficio de sus trabajadores, partícipes en el Plan, y donde necesariamente tiene que haber (no se trataría en caso contrario de un Plan de Pensiones del sistema de empleo) aportaciones de la empresa al Plan, luego imputadas fiscalmente y de forma individual, a los trabajadores; como igualmente pueden existir, aunque no es imprescindible, aportaciones del propio partícipe. La causa de esta necesaria aportación empresarial y la implicación de la empresa no es otra que la existencia de un vínculo laboral o profesional entre el promotor del Plan (la empresa) y los partícipes (los trabajadores). Esta vinculación directa entre empresa y Plan ha llevado hasta hace poco a la afirmación legal de que cada

¹⁷ B. SUAREZ CORUJO. "Planes de pensiones del sistema de empleo y convenios colectivos: puntos críticos", *Actualidad Laboral*, 2004, págs. 1141-1453.

¹⁸ Esta fórmula fue introducida por la Ley 24/2001, en integrada luego en el Texto Refundido de la LPFP. No parece razonable, ni útil, plantearse si un convenio colectivo puede obligar a un trabajador a formar parte de un Plan de Pensiones, si se trata de un sistema en el que sólo hay aportaciones de la empresa. Ciertamente, en estos casos, resultará extraño que un trabajador rechace la pertenencia a un Plan, cuando la misma no le supone coste alguno y sí ventajas prestacionales en el futuro. Pero no es razonable someter la vigencia del principio de libertad a un enfoque exclusivamente de conveniencia. En mi opinión, el trabajador es libre siempre de oponerse a su inclusión en un Plan, al margen de que el mismo le exija o no aportaciones personales; en este último caso, es obvio que la libertad personal debe ser respetada. Sobre el planteamiento que se critica, SUAREZ CORUJO, "Planes de Pensiones del sistema de empleo y convenios colectivos...", cit.

empresa sólo puede tener un Plan de Pensiones ofertado a todos los trabajadores de la empresa; y que cada Plan se refiere sólo a una empresa (lo que no sucede con los Fondos de Pensiones, que, al ser patrimonios sin personalidad jurídica, pueden ser el resultado de la acumulación de las aportaciones de varios Planes). Esto ha cambiado recientemente al establecer el art. 4.1 de la LPFP los llamados planes de promoción conjunta, merced a los cuales la vinculación entre empresa y partícipe ya no tiene que ser tan directa ya que es posible que un grupo de empresas promueva un Plan único para todas ellas; o que puedan existir Planes de dimensión supraempresarial, que agrupan a varias empresas con una plantilla menor de 250 trabajadores. Obviamente, esta última posibilidad está pensada para extender los Planes y Fondos de Pensiones a las empresas de mediana y pequeña dimensión, para las cuales el sistema tradicional (un Plan-una empresa) era absolutamente inviable por falta de capacidad organizativa, promotora y financiera.

Por supuesto que los Planes y Fondos de Pensiones son sistemas externalizados. Todo en la LPFP lleva a reafirmar esta característica. Como el principio de irrevocabilidad de las aportaciones (art. 5.1,c) de la LPFP), que significa que las aportaciones del promotor al Plan no quedan a la decisión de la empresa ya que están establecidas en las especificaciones del Plan; que debe aportarlas en el momento establecido, convirtiéndose en incumplidor y responsable si no lo hace; y que, una vez generada la obligación y aportadas, son irrevocables, habiendo dejado de pertenecer a la empresa e integrándose en el Fondo pertinente. O el principio de integración obligatoria en un fondo de pensiones (art. 5.1, d) de la LPFP), de forma que las aportaciones, de promotor y partícipes, han de incorporarse, sin alternativa alguna, al Fondo de pensiones previsto para dar cobertura económica a las futuras prestaciones. O, en fin, el principio de titularidad de los partícipes y benefi-

ciarios (art. 8.4 de la LPFP) según el cual las aportaciones al Plan así como el conjunto de los recursos patrimoniales afectos al mismo son de los partícipes y beneficiarios de las prestaciones; y, en ningún caso, del promotor, aunque las aportaciones sean en su mayor parte a su costa.

La externalización lleva necesariamente a la creación de sistemas de gestión separada, donde hay una amplia presencia de los partícipes. Las llamadas Comisiones de Control del Plan y de los Fondos recogen esa participación que, aunque reducida frente a la regulación anterior, es en la actualidad paritaria entre partícipes y promotor (art. 7 de la LPFP, respecto de la Comisión de Control del Plan) y se refleja en la Comisión de Control del Fondo (art. 13 de la LPFP). La reforma a la baja de la presencia de los partícipes en la Comisión de Control del Plan ha sido fuertemente criticada por los representantes de los trabajadores si bien responde a una reivindicación sostenida hace tiempo por las empresas promotoras de los Planes de Pensiones, por considerar que existen decisiones relevantes de la Comisión que pueden tener repercusión sobre las especificaciones del Plan, e indirectamente sobre sus obligaciones y responsabilidades como promotoras. De aquí la reclamación de una mayor presencia en la Comisión de Control que les permita codecidir, o incluso vetar, determinadas cuestiones. No es que estas razones no tengan alguna base; pero podría haber sido atendidas con una más cuidada especificación del Plan y con una regulación más detallada de las competencias de la Comisión de Control; o con la exigencia de mayorías cualificadas para determinados temas o materias. La reforma, sirviendo para los propósitos enunciados, acaba convirtiendo en cogestor del Plan a quien, precisamente en virtud el principio de irrevocabilidad, no tiene ninguna titularidad sobre esos fondos afectados; mientras que quien sí la tiene ve reducido su papel en un sistema donde las modificaciones,

alteraciones, o adaptaciones van a requerir siempre el consenso de la otra parte.

Para acabar este apartado, y sin pretender agotar el tema de las características de los Planes y Fondos de Pensiones, resulta interesante hacer aquí algunas observaciones acerca de dos cuestiones fundamentales, por otra parte frecuentemente problemáticas: lo relativo a los derechos consolidados y la aplicación del principio de no discriminación.

Empezando por los derechos consolidados a los que se refiere el art. 8.7 de la LPFP, son maneras de configurar derechos en el Plan antes de que las contingencias previstas en las especificaciones se hayan actualizado. Constituyen, como ya se ha dicho, una consecuencia lógica de la exteriorización de los fondos, de la imputación de la titularidad de los mismos al partícipe, de la atribución al sujeto protegido de las aportaciones hechas al Plan por el promotor junto con las del propio partícipe, si las hubiera, y del régimen financiero de capitalización individual por el que se rige el Plan de Pensiones. En definitiva, los derechos consolidados, que se revisan anualmente, son la expresión económica o cuantitativa de los derechos del partícipe en el Plan en cada momento.

La cuantificación de tales derechos consolidados es un procedimiento complejo dependiendo de si el Plan de Pensiones es de aportación definida; es decir, si lo que el Plan compromete son las aportaciones, sobre todo del promotor, en cantidades previamente definidas, al margen los resultados financieros finales de la inversión y de la gestión de las mismas: este es un riesgo que corre el partícipe. O si, por el contrario, el Plan es

de prestación definida; es decir, el compromiso es el de garantizar una determinada cantidad en el momento de actualizarse la contingencia, por lo que el riesgo de la gestión corre a cargo del promotor. Pues bien, si el Plan es de prestación definida, los derechos consolidados son la cuota parte del Fondo imputado al partícipe; mientras que en un Plan de prestación definida, esos derechos consolidados se traducen en la cuota parte de las reservas (provisiones matemáticas y margen de solvencia) constituidas de acuerdo con el sistema actuarial que se haya utilizado¹⁹. Sin duda que, desde el punto de vista de la empresa, los Planes de aportación definida son preferibles en la medida en que no existe riesgo, las cantidades a aportar están predeterminadas y es posible realizar una planificación a largo plazo del coste del Plan. En cambio, en un Plan de prestación definida, los avatares del fondo y de su gestión, al repercutir en la cuantía de la aportación a realizar al Plan, introducen un factor de inseguridad y de riesgo. Esta es la razón por la que son muy escasos los Planes de prestación definida, concentrándose sobre todo en la modalidad de aportación definida, o, si acaso, en los mixtos.

En relación con los derechos consolidados, una de las características más llamativas de los Planes de Pensiones es su iliquidez, es decir, que las aportaciones realizadas al Plan no pueden aplicarse sino en el momento en el que se actualice la contingencia prevista y justamente para materializar las prestaciones complementarias a las que el partícipe tiene derecho en ese momento. El rasgo de la iliquidez obedece a varias razones: en primer lugar, para hacer que las aportaciones que se han ido acumulando cumplan efectivamente su función, es decir, proporcionar pensiones comple-

¹⁹ Se trata, como puede verse, de cuestiones técnicas reguladas básicamente por el R.D. 304/2004, de 20 de febrero. Más información en, B. SUAREZ CORUJO. "Derechos consolidados y planes de pensiones. Análisis del régimen jurídico de los derechos consolidados correspondientes a planes de pensiones del sistema de empleo". *Actualidad Laboral*, 17/2004, págs. 2013 y ss.

mentarias a los partícipes del Plan cuando se alcance la edad de jubilación, se produzca la invalidez o el fallecimiento (según las diversas especificaciones del Plan de que se trate); en segundo lugar y sobre todo, debido al hecho de que las notables ventajas fiscales, tanto para la empresa como para el partícipe, de que gozan los Planes de Pensiones sirvan para proporcionar una pensión complementaria y no como una forma de ahorro privilegiado, que es lo que sería el Plan si se permitiera en cualquier momento el rescate de las cantidades aportadas. Que las aportaciones al Plan no sean liquidadas antes del momento previsto sea la regla general no significa que no pueda haber excepciones. Es el caso de lo que se llaman supuestos de percepción anticipada, previstos en el art. 8.8 de la LPFP y desarrollados por el R.D. 304/2004, varias veces citado, y que se concretan en los casos de desempleo de larga duración (considerando tal un periodo continuado de doce meses) y de enfermedad grave (entendiendo por tal la del partícipe o de familiares muy cercanos que requiera intervención quirúrgica e incapacite al menos durante tres meses, o las dolencias con secuelas permanentes incapacitantes, siempre que no se perciba prestación de la Seguridad Social). Se trata de supuestos excepcionales, sólo recientemente incorporados a la regulación legal, pero lógicos si se atiende al absurdo de la situación de una persona con graves problemas económicos causados por el desempleo o la enfermedad, a la que sin embargo se le impida hacer uso de cantidades que, como derechos consolidados, le pertenecen y de las que es titular²⁰.

El segundo de los temas es el relativo a la aplicación del principio de no discriminación. Se trata de un principio recogido en la LPFP desde sus primeras versiones y que ahora se encuentra establecido en el art. 5.1.1 del actual Texto Refundido. Se define como la garantía que debe darse al trabajador (en el sistema de empleo) para convertirse en partícipe del Plan, siempre que reúna las condiciones de vinculación que caracterizan este tipo de contrato. Más concretamente, la prohibición de discriminación será respetada en un Plan del sistema de empleo si la totalidad de los trabajadores de la empresa están acogidos o pueden acogerse al Plan, con el sólo límite de la antigüedad en la empresa que las especificaciones del Plan pueden fijar (pero también pueden no hacerlo), como máximo, en dos años. La cuestión del tiempo de antigüedad en la empresa como condición para el acceso al Plan no ha dejado de plantear cuestiones relativas a la forma de computarla. Problema resuelto por la nueva versión de la LPFP y, más concretamente, por el RD 304/2004, cuyo art. 26 establece que para determinar la antigüedad en la empresa se debe computar el tiempo transcurrido desde el ingreso en la plantilla del promotor y, lo que es más relevante, bajo cualquier modalidad de contrato laboral (esto es, sea fijo o temporal, a tiempo completo o parcial).

La prohibición de no discriminación, sin embargo, no actúa tan tajantemente en otra dimensión de los Planes de empleo y es en cuanto a la posibilidad de establecer los denominados subplanes, previstos en el art. 5.1.2º

²⁰ Cuestión diferente de la liquidez o iliquidez de los derechos en el Plan, es la de la movilidad de los derechos consolidados a la que se refieren los arts. 8.8 de la LPFP y 33 a 35 del RD 304/2004. Se trata, simplemente, de que los derechos consolidados, al pertenecer al partícipe, pueden ser movilizables a otro Plan en los supuestos de cese de la relación laboral y siempre que las especificaciones del Plan así lo prevean. De no ser así, o si lo prefiere el partícipe, podrá continuar adscrito al Plan, si bien en la situación de partícipe en suspenso. Como puede adivinarse, las reglas legales y reglamentarias de movilidad de los derechos consolidados son mucho más flexibles en los Planes de Pensiones del sistema individual, dándose las mayores restricciones en los Planes del sistema de Empleo.

de la LPFP, donde se dice que la no discriminación será compatible con la diferenciación de aportaciones del promotor correspondientes a cada partícipe, siempre que se trate de aportaciones diferentes basadas en criterios derivados de acuerdos o pactos colectivos o establecidos en las especificaciones del Plan. Más expresivamente, el art. 26 del RD 304/2004 señala que será posible dentro de un mismo Plan aplicar regímenes diferenciados de aportaciones o articular subplanes, con la misma condición de que se trate de criterios de diferenciación pactados, acordados, o establecidos en las especificaciones del Plan. La habilitación legal se ha visto siempre con mucha desconfianza, en el sentir de que el mecanismo de los subplanes constituye una vía fácil para establecer discriminaciones más o menos encubiertas y más o menos justificadas, sin que el hecho de que se basen en criterios negociados baste para conferirles estatus pleno de legitimidad. En consecuencia, los subplanes serán legales, y constitucionales, siempre que se basen en criterios que, además de negociados por las partes, superen los tests o cánones de adecuación, razonabilidad y proporcionalidad; de esta forma, la antigüedad, la categoría profesional o el grupo, la titulación o el nivel de salarios, pueden funcionar, pero no en todos los casos y no de cualquier modo, como criterios de diferenciación interna de las aportaciones del promotor al Plan de Pensiones²¹.

La última de las cuestiones que se abordará aquí en relación con los Planes y Fondos de Pensiones es la relativa a la conexión entre negociación colectiva y Planes. Sin duda que esa conexión es importante, man-

tenida y presente en todos los momentos de la vida del Plan. No puede olvidarse que los Planes de Pensiones del sistema de empleo, en cuanto dirigidos a los trabajadores de la empresa, suelen establecerse por convenio colectivo (donde aparecen, además y con frecuencia el contenido, con mayor o menor detalle, de las especificaciones del Plan); también es el convenio colectivo o el acuerdo la fuente de los compromisos por pensiones que se han exteriorizado, lo que ha sucedido igualmente mediante acuerdos colectivos específicos al respecto. Pero la influencia de la negociación colectiva no se encuentra sólo en el origen del sistema, se mantiene durante su vigencia originando frecuentes conflictos derivados de la contradictoria naturaleza del convenio colectivo (inestable por definición como norma temporal que es) y el Plan de Pensiones (destinado a mantenerse durante muchos años, los necesarios para lograr la acumulación de los fondos que permitan abonar en su día las pensiones complementarias). Esta tensión entre inestabilidad y permanencia hace que el tratamiento o la revisión del sistema de prestaciones complementarias por vía del acuerdo colectivo signifique la necesidad de traducir esos cambios en el terreno del Plan de Pensiones; lo que habitualmente provoca problemas técnicos muy importantes ya que la traslación de lo acordado en la negociación colectiva ha de tener en cuenta la exigencias legales y reglamentarias establecidas en lo que hace a las garantías de solvencia, el cálculo de las aportaciones, la cuantificación de los derechos consolidados, la naturaleza del Plan y el tipo de prestaciones complementarias negociadas.

²¹ Conviene a este efecto tener presente la Sentencia del Tribunal Constitucional 104/2004, de 28 de junio, en la que se consideró lesivo de la igualdad ante la ley un Plan de Pensiones que establecía diferencias de aportaciones, y de calidad de las prestaciones, según la fecha de fijeza en la empresa y no tanto la de ingreso en la misma (o antigüedad en sentido propio); al entender que, de forma incorrecta, fue la modalidad de contratación la que se tuvo en cuenta para articular la diferencia, teniendo como consecuencia una diferenciación no basada en ninguna razón objetiva, justificada y relevante.

3.2 Los seguros colectivos y las mutualidades de previsión social²²

Las pensiones complementarias también pueden proporcionarse a través del instrumento del contrato de seguro; lo dice el art. 193 de la LGSS, cuando se refiere a la forma de instrumentar las mejoras directas de prestaciones, e igualmente hacen referencia a él las normas, ya vistas, que obligan a la exteriorización de los compromisos por pensiones. Dejando al margen los seguros individuales referidos a la vida, la incapacidad o la jubilación (que corresponderían a los que he venido calificando como sistemas complementarios de tipo individual), es posible, pues, articular dichas pensiones a través de la modalidad del seguro colectivo de vida.

Se trata de una fórmula contractual mediante la cual el asegurador se obliga, mediante la percepción de la prima pactada prima única) y en los términos del contrato, a abonar al beneficiario (normalmente el trabajador, o sus herederos) un capital o una renta en el caso de muerte y/o de supervivencia del asegurado (normalmente también el trabajador en esta modalidad de seguro), siendo el tomador el seguro, naturalmente, la empresa. La naturaleza de sistema colectivo de previsión social le viene dada por la vinculación de tipo profesional o laboral que existe entre el tomador del seguro (la empresa) y los asegurados o beneficiarios (los trabajadores); de aquí la exigencia legal (más concretamente, el art. 28 del RD 1588/1999, de 15 de octubre) de que exista un solo contrato colectivo por empresa. Como aseguradoras pueden actuar tanto las sociedades de seguros, como las cooperativas o las mutualida-

des (por eso el tratamiento conjunto de las mutualidades en este apartado, en la medida en que son entidades aseguradoras, aunque peculiares), siempre que haya sido expresamente autorizadas por el Ministerio de Economía y Hacienda.

Al tratarse de una operación mercantil, las condiciones que rigen este tipo de prestaciones complementarias han de buscarse en las normas propias de este tipo de contrato, con el complemento de los acuerdos o pactos que hayan establecido tales pensiones complementarias. Así lo entiende, aunque no de forma unánime, el Tribunal Supremo (Sentencias de 20 de marzo 1997 y 11 de mayo de 1998, RJ 2591 y 4644); lo que plantea la cuestión de si son o no aplicables las normas que regulan las prestaciones públicas. En todo caso, las cuestiones más relevantes se suscitan en relación con la adecuación entre lo establecido en los acuerdos colectivos que crean la mejora consistente en el aseguramiento de pensiones complementarias (convenios o pactos colectivos) y el articulado de la póliza de aseguramiento. Según el art. 27. 3 del RD 1588/1999, ya citado, las responsabilidades del asegurador derivan de la póliza o contrato de seguro y no del convenio colectivo; por lo que, en principio, la responsabilidad por inadecuación es del empresario. Salvo que se demuestre la existencia de error en la aseguradora o se trate de un supuesto de negligencia; entendiéndose la jurisprudencia que el nivel de diligencia técnica exigible a la aseguradora es particularmente intenso, propiamente profesional, en la tarea de adecuar las previsiones de la póliza al contenido del convenio colectivo. En consecuencia, no cabe una remisión genérica al conte-

²² Sobre estos temas, puede verse, M.J. ARADILLA MARQUES, "El contrato de seguro como modalidad de instrumentación de los compromisos por pensiones: los derechos de disposición", *Actualidad Laboral*, 19/2003, págs. 309 y ss, R. AGUILERA IZQUIERDO, *Pensiones privadas: obligaciones de las empresas y garantías de los trabajadores*, Civitas, 2001; R. MORENO RUIZ, *Mutualidades, Cooperativas, Seguro y Previsión Social*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2000; R. FERNANDEZ FERNANDEZ, *Las relaciones jurídicas entre los socios-trabajadores y las mutualidades de carácter empresarial*, Bomarzo, Albacete, 2004. AAVV. *Seguridad Social Complementaria*. Cuadernos de Derecho Judicial, Madrid, 2004.

nido del convenio colectivo. Además de lo relativo a la inadecuación, otro de los temas destacables es la definición de la contingencia y la determinación del hecho causante que genera la responsabilidad de la aseguradora. En cuanto a lo primero, las contingencias protegidas por el seguro son las que se definen en la póliza, que no son necesariamente las establecidas en las normas de Seguridad Social; de aquí también una nueva fuente de conflicto entre las previsiones del convenio y la precisión en las definiciones incorporadas a la póliza de aseguramiento; respecto del momento temporal que determina la responsabilidad de la aseguradora, se sitúa en el momento de producción del hecho causante (Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 2000, RJ 1069), al margen de la dificultad de fijarlo en algunos casos (como sucede con la incapacidad permanente).

Como instrumento de externalización de los compromisos por pensiones que es el seguro colectivo de vida, se plantean respecto de él cuestiones como si pueden ejercitarse y por quien los derechos de rescate y de reducción; lo que, según como se regule, establece importantes condicionantes sobre la liquidez o iliquidez de las sumas aseguradas o sobre la titularidad de las mismas. En principio, según lo establece el art. 98 de la Ley del Contrato de Seguro 50/1980, de 8 de octubre, y la disposición adicional primera de la LPFP, en este tipo de seguros colectivos de vida no cae ni la concesión de anticipos ni la cesión o pignoración de la póliza; de manera que sólo se puede ejercitar, pero en condiciones limitadas y antes de la actualización de la contingencia, lógicamente, los derechos de rescate y de reducción. En cuanto al rescate (referido a la reserva matemática constituida), se puede ejercitar en una serie de situaciones: a) en los casos de extinción de la relación laboral, si bien el importe del rescate (como sucede con los derechos consolidados en los Planes de Pensiones) se abonará a la nueva aseguradora o al

fondo de pensiones (según cómo la nueva empresa haya articulado su sistema complementario, si lo tiene); b) en los casos, semejantes a los de los Planes de Pensiones, de desempleo de larga duración y enfermedad grave; c) cuando se produce una alteración de los compromisos adquiridos, y así lo prevé el acuerdo colectivo, de forma que la minoración del coste permite a la empresa (tomadora del seguro) recuperar la parte de prima excedente. Este último supuesto es el que diferencia al sistema del seguro colectivo de los planes, ya que no existe irrevocabilidad de lo aportado. Si bien, hay que subrayarlo, el rescate citado sólo es posible en relación con las primas que no hayan sido imputadas fiscalmente al trabajador; lo que, a diferencia de los Planes de Pensiones, no tiene que suceder necesariamente.

En cuanto al derecho de reducción de la suma asegurada, se trata de una modificación del contrato de seguro y se traduce en una liberación o reducción del pago de primas futuras. Puede producirse por dos causas: a) debido a la variación del alcance de los compromisos por pensiones, siempre que conste en el acuerdo co convenio colectivo; de forma que el tomador o la empresa, podrá suprimir primas futuras o reducirlas parcialmente, ahorrando en su beneficio la evolución a la baja del compromiso por pensiones adquirido; b) en los casos de falta de pago, situación en la que la aseguradora podrá reducir la suma asegurada, si bien, en este caso, la norma subraya que esta reducción no suponen en ningún caso una minoración del compromiso por pensiones, estando la empresa obligada a reestablecer la cobertura. De nuevo aquí, como en los supuestos de participación en beneficios que se aplican al pago de primas futuras o al rescate, las reglas citadas rigen salvo que las primas hayan sido imputadas fiscalmente a los trabajadores de forma personalizada. Todo esto en el marco de un a fiscalidad que no es exactamente igual a la de los Planes de Pensiones ya

que, dependiendo de si las primas han sido o no imputadas fiscalmente, se integrarán o no en los ingresos del trabajador y podrán o no ser deducibles; si bien respecto de las primas no existe el privilegio del pleno diferimiento de la carga tributaria hasta el momento de recibir la prestación. En el caso de que no exista imputación fiscal, la tributación plena tiene lugar en el momento de percepción de la prestación.

Las muy sucintas reglas que se acaban de exponer en relación con el seguro colectivo como instrumento de articulación de las pensiones complementarias ponen de manifiesto que se trata de un sistema más flexible, donde no existe el principio de irrevocabilidad, donde no es necesario imputar fiscalmente las primas al trabajador, y en el que caben posibilidades de rescate y de reducción de primas. Todo ello hace que exista una cierta preferencia empresarial por el sistema de los seguros colectivos, lo que se manifiesta en el mecanismo elegido para exteriorizar los compromisos por pensiones. En concreto, frente a unos 1.650 Planes de Pensiones, y 60 mutualidades, el número de seguros colectivos es de casi 70.000, afectando a más de 2.300.000 trabajadores, frente a los 650.000 de los Planes de Pensiones y los 300.000 de las mutualidades.

Una última y rápida referencia a las Mutualidades de Previsión Social, incorporadas plenamente al régimen de las entidades aseguradoras por obra de la Ley de Ordenación del Seguro Privado de 1995, y por el desarrollo reglamentario específico realizado por el RD 1430/2002, de 27 de diciembre. Aun cuando se trata de entidades aseguradoras, carecen de ánimo de lucro y pueden desarrollar su actividad, en los términos generales previstos en las leyes del seguro, en relación con las prestaciones y pensiones complementarias de la Seguridad Social. A diferencia del contrato de seguro, el tomador es aquí el asegurado (el trabajador) que es, a su vez, el mutualista; la presencia de la empresa tiene

lugar bajo la figura de entidad protectora. De forma que, siendo los mutualistas los empleados o trabajadores y las prestaciones que se otorguen por la mutualidad sean consecuencia de acuerdos previos de previsión, la mutualidad funciona como instrumento de previsión social empresarial. La mutualidad actúa, pues, como una empresa aseguradora con ciertas condiciones, aparte de las citadas, tales como garantizar la igualdad de obligaciones y derechos de los mutualistas, limitar sus responsabilidades, garantizar su incorporación voluntaria expresada mediante una declaración individual del solicitante, otorgar las prestaciones establecidas con los límites cuantitativos fijados. La existencia de una entidad interpuesta entre empresa y los trabajadores mutualistas, los problemas de gestión asociados a la existencia de la mutualidad, la limitación de las prestaciones y la igualdad de tratamiento fiscal respecto de los Planes de Pensiones, no hacen particularmente atractiva esta fórmula y de aquí la relativa escasa utilización que se hace de ella.

4. Conclusiones

Muy breves, con la finalidad de dar algunas impresiones finales y de conjunto a la exposición.

En primer lugar, hay que destacar la relevancia creciente de las pensiones complementarias y su peso relativo en el diseño general de la protección frente a situaciones de necesidad como la jubilación, la invalidez o el fallecimiento. Sin duda que se trata de un elemento a considerar en el futuro de manera imprescindible, tanto en el planteamiento de las políticas públicas, en la organización de las recompensas internas en las empresas, o en las previsiones personales de rentas sustitutivas de activo.

En el ámbito de las pensiones complementarias hay que establecer una diferencia marcada entre los siste-

mas complementarios privados, que son instrumentos de previsión personal y de ahorro a largo plazo, utilizados por franjas de activos con rentas o ingresos medios y altos; y los sistemas complementarios de tipo colectivo, en los que la presencia de la empresa como promotora, organizadora y, sobre todo, financiadora de los sistemas puede permitir pensiones complementarias con una dimensión más social, más igualitarias, de las que se benefician todos los trabajadores y en relación con las cuales la carga económica de su financiación puede suponer para la empresa, ventajas desde fiscales, en el campo de la responsabilidad social y de la imagen, o en el terreno de la gestión de los recursos humanos.

Las pensiones complementarias, aun sólo las de tipo colectivo, se articulan a través de sistemas variados (fondos internos, planes de pensiones, seguros colectivos, mutualidades), lo suficientemente heterogéneos y sometidos a regulaciones tan diversas (incluso en el terreno del seguro confluyen los seguros en sentido

propio y las operaciones realizadas por las mutualidades, con regulaciones en parte diferentes) que requieren de una ordenación y una sistematización global. Una norma reguladora de las Prestación Social Complementaria parece una necesidad evidente.

Cualquiera que sea el sistema, las cuestiones abiertas y problemáticas son siempre las mismas: la voluntariedad, institucional y personal, de la tutela; la prohibición de discriminación; la defensa de las expectativas y de los derechos causados; la complicada relación entre la autonomía colectiva creadora del sistema y las fórmulas de articulación técnica; la existencia o no, o en qué medida, de control empresarial y de reserva de la titularidad de los fondos; el tratamiento fiscal privilegiado y su justificación; las garantías de eficacia y de solvencia; la conexión con el sistema público; la definición de las contingencias y la fijación del hecho causante, etc. Nuevos motivos para apoyar la iniciativa de una regulación unitaria de estos sistemas.

> El Pacto de Toledo: estado actual y futuro

Mesa Redonda



Moderador: D. Joaquín García Murcia

Dña. M^a Isabel López i Chamosa: Portavoz Parlamentaria del Pacto de Toledo por el PSOE

Dña. Lourdes Méndez Monasterio: Portavoz adjunta de la Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de acuerdos del Pacto de Toledo por el PP

D. Javier Alcázar Medina: Coordinador Ejecutivo Federal de Economía y Mundo del Trabajo de IU

Dña. Inma Riera Reñe: Ex Portavoz en la Comisión del Pacto de Toledo por CIU



El Pacto de Toledo suscrito en abril de 1995 por la práctica unanimidad de los Grupos Parlamentarios en el Congreso de los Diputados ha sido uno de los acuerdos más importantes de los últimos años en nuestro país.

El Pacto contemplaba 15 recomendaciones a través de las cuales se plantean medidas para asegurar el futuro de nuestro sistema de protección social, recomendaciones que a lo largo de los últimos años no han sido desarrolladas, en su inmensa mayoría.

Por hablar de las más importantes, la separación de fuentes de financiación, que es la primera de las recomendaciones, si bien se ha avanzado, todavía hoy se siguen pagando el 74% de los complementos a mínimos con cargo a las prestaciones y estamos hablando de 4.390 millones de euros para este año 2005 referente a la segunda recomendación, es la más desarrollada, pues está constituido un fondo de reservas con una dotación de 23.083 millones de euros, si bien es cierto que los gobiernos del partido popular a lo largo de los últimos años destinaron parte del superávit de la Seguridad a financiar otros gastos del Estado, no así el Gobierno socialista que en el 2004 a destinado todos los excedentes al fondo.

El mantenimiento de poder adquisitivo de las pensiones, que los distintos gobiernos socialistas de Felipe González hacían por política, el Pacto de Toledo recomienda que se haga de forma estable, lo que en la actualidad está establecido por ley.

El resto de recomendaciones en su inmensa mayoría están por desarrollar, si bien es cierto que se ha avanzado en la dirección correcta en lo referente a la equidad y el carácter contributivo del sistema, y la edad de jubilación.

En el año 2000 dando cumplimiento a la recomendación XV se creó una Comisión "No permanente del Pacto de Toledo" que fue la encargada de revisar las recomendaciones, la cual después de 3 años de análisis y debates se alcanzó un acuerdo que fue aprobado en el Pleno del Congreso de los Diputados el 2 de octubre de 2003, con la abstención positiva de IU (así consta en el Diario de Sesiones) y el voto afirmativo del resto de Grupos Parlamentarios.

En la renovación del Pacto de Toledo lo que hicimos fue analizar una por una las 14 recomendaciones e introducir algunas nuevas, que hacen referencia a problemas que la Sociedad Española no tenía tan presentes en 1995, esta actualización también se realizó teniendo en cuenta los objetivos del pacto de estabilidad y crecimiento.

A) Desarrollo del Pacto de Toledo

Separación y clasificación de las fuentes de financiación, aquí se establece la necesidad de que los complementos a mínimos sean asumidos por los Presupuestos Generales del Estado en el período de vigencia de estas recomendaciones (5 años), Fondo de Reserva, se establece que los excedentes que se produzcan deberán ser destinados fundamentalmente a dicho fondo sin límite alguno.

Se considera oportuno agilizar el proceso de simplificación e integración de los distintos regímenes, se reafirma en la idea de que es preciso seguir reforzando el principio de contributividad, se define lo que es edad legal de jubilación, a la vez que se considera conveniente fomentar la prolongación de la actividad laboral más allá de la edad legal de jubilación siempre de forma voluntaria, se recomienda mantener el contrato de relevo y de sustitución, a la vez que se insta a que

se estudie la situación de las que accedieron a la jubilación anticipada antes de la entrada en vigor de la Ley 16/2001.

Se habla de la necesidad de una reforma integral de las prestaciones de viudedad y orfandad.

La Comisión constata el insuficiente grado de desarrollo de la precisión complementaria, y la necesidad de seguir reforzándola.

Lo que la Comisión realizó a lo largo de tres años, fue escuchar a los distintos comparecientes que pasaron por el Parlamento, hacer un análisis de cada recomendación viendo el grado de cumplimiento que se había hecho y añadir nuevas recomendaciones que durante el debate se vio la necesidad de incluir.

B) Recomendaciones adicionales

Las nuevas formas de trabajo y desarrollo profesional, se apuesta por estudiar las situaciones de los trabajadores por nuevas formas de organización del trabajo, por lo cual habrá que prever con antelación la existencia de carreras profesionales de carácter irregular en las que se alternen períodos de con cotizaciones de no participación en el mercado laboral.

Mujer y protección social, la necesidad de medidas de conciliación de la vida laboral y familiar, que nuestro sistema de protección social responda más adecuadamente a los retos que plantean los cambios del modelo familiar.

La necesidad de establecer una regulación en la que recoja la definición de la dependencia, la situación actual de cobertura, los retos previstos y las alternativas para su protección.

El fenómeno de la inmigración, es un desafío para nuestra sociedad, pero representa una gran contribución a la estabilidad de nuestro sistema, pero también exigen medidas de adaptación a nuestro mercado laboral.

C) El sistema de pensiones en el marco de la Unión Europea

Aquí se reclama mecanismo de coordinación en el ámbito de la Unión Europea.

D) Seguimiento y evaluación

Aquí se resalta la importancia del diálogo con los agentes sociales y económicos, para el desarrollo de las recomendaciones y se establece la necesidad de proceder a la revisión de estas recomendaciones pasados cinco años.

Presente y Futuro

Sin ninguna duda, nuestro sistema necesita reformas que el Pacto de Toledo nos lo señala en sus recomendaciones, pero algunas de ellas son urgentes pues hay situaciones insostenibles que afecta a colectivos muy importantes, yo aquí solo me referiré a algunos que desde mi opinión son los más urgentes.

1.- Los jubilados anticipados, aquí tenemos unas situaciones de injusticia que hay que corregir. La ley 35/2002, de jubilación gradual y flexible, estableció coeficientes reductores en función de los años de cotización, treinta años: 8%, entre treinta y uno y treinta y cuatro: 7,5%, treinta y cinco y treinta y siete: 7%, entre treinta y ocho y treinta y nueve: el 6,5% y con cuarenta o más: el 6%, mientras que a los que se jubilan anticipadamente que tiene la condición de mutualista, tanto

si tienes treinta y cinco años como si tienen cuarenta y dos, se les aplica un 8% o 7%, en función si son voluntarios o vienen de un expediente. Me parece insostenible que una persona con más de 40 años se le penalice con 8%, mientras que a una con los mismos años se le aplique un 6%, creo que contributividad quiere también decir que el que más años cotiza tiene que tener mejor tratamiento en su jubilación. Además, aquí hay que corregir la barbaridad que supone para un trabajador que se ve expulsado del mercado laboral con 50 ó 54 años y que no tiene posibilidades de mantener un convenio con la Seguridad Social, dado que el subsidio lo necesitan para vivir y que al llegar a los 60 años le apliquen las bases inmediatas anteriores a la jubilación, con lo cual les hunden la cuantía de la pensión; aquí lo razonable sería que las bases fueran las que tenía cuando se encontraba en activo.

2.- Las pensiones de viudedad, necesitan de una reforma en profundidad, pues no se pueden mantener, por un lado, pensiones de 438,7 euros que las cobran las viudas mayores de 65 años, y que en su mayoría no tienen otra pensión ni ingresos y, por otro, pagar pensiones de viudedad a mujeres u hombres con un salario alto y una pensión alta, a la vez que tampoco se puede sostener, que después del divorcio, y pasados 10 ó 20 años sin relación de ningún tipo por el hecho de la muerte del marido o mujer se pueda reclamar pensión de viudedad, incluso cuando hay otra viuda o viudo, pues este reparto genera nuevas desigualdades e injusticias, hemos de tener en cuenta que nuestra sociedad se transforma, y la seguridad social necesita también esas transformaciones para que siga siendo un buen sistema de protección social. Cuando hablamos de contributividad debemos pensar que ello también implica qué hacer con un gran número de personas, en su mayoría mujeres, que han trabajado hasta contraer

matrimonio o el crecimiento de los hijos, que tienen 7,8, 10 ó 14 años de cotización y que cuando han querido regresar al mercado laboral no han podido, sería necesario encontrar una fórmula que para que estas personas pudiesen recuperar de alguna manera sus cotizaciones, una posibilidad sería que al cobrar una pensión de viudedad o no contributiva se les incrementase un punto por cada año de cotización que tengan.

Para concluir, decirles que creo que tenemos un sistema muy bueno, con futuro, pero que no podemos dormirnos, tenemos que afrontar las reformas necesarias para corregir las desigualdades, pero a la vez también para afrontar los restos del envejecimiento, la mayor expectativa de vida que es un gran logro de esta sociedad, pero tenemos que adecuar nuestro sistema a estas necesidades con tiempo, a largo plazo, las reformas del sistema de pensiones exigen un alto grado de consenso político y social, creo que estamos en condiciones para poder hacerlo, fue con un Gobierno socialista cuando se alcanzó el acuerdo del Pacto de Toledo, fue un Gobierno socialista el que introdujo las reformas que han dado como resultado el actual superávit y, en estos momentos estoy convencida que, de nuevo, será este Gobierno el que de forma consensuada con agentes sociales, económicos y los grupos parlamentarios afrontará las reformas necesarias que permitan corregir desigualdades y a la vez consolidar el futuro, hay que destacar como hace la Comisión Europea que, "No se trata simplemente de una tarea para tecnócratas. Sin un liderazgo firme y un fuerte apoyo público a las medidas necesarias de reformas no será posible construir unos sistemas de pensiones públicos", creo que tenemos un Gobierno que ejerce un liderazgo fuerte, con un apoyo amplio de los ciudadanos, por lo cual se dan las dos premisas que nos permitirán hacer las reformas necesarias.

En primer lugar, antes de nada, quiero *agradecer la invitación* como Portavoz Adjunto del Grupo Popular en el Pacto de Toledo, ya que José Ignacio Echániz tenía otro compromiso.

Agradezco la invitación, por tanto, y *felicito a los organizadores* por la *importancia* que este tema tiene, por los nuevos retos a los que se enfrenta, siempre cambiantes.

Hemos de adaptar permanentemente los elementos que configuran nuestro sistema, dando respuesta a las nuevas necesidades, pero eso sí, en la dirección adecuada.

Afortunadamente, en este ámbito, siempre ha existido un cierto *consenso o acuerdo*. Estos temas no deben estar sometidos a rifirafe político por ser una política o cuestión de Estado.

Gracias a esta filosofía, se *aprobó* el Pacto de Toledo en un momento de especial incertidumbre, con una serie de razones decisivas.

El Grupo al que represento lo votó favorablemente, se aplicó en su redacción y después fue responsable de su puesta en marcha. Como también lo fue como miembro de la Comisión, fundamentalmente de evaluación en la Legislatura pasada que dió como consecuencia un análisis y nuevas propuestas o decisiones de cara al futuro.

Yo creo sinceramente que esta Comisión ha prestado un gran servicio a la sociedad española y lo tiene que seguir prestando en la medida que seamos conscientes de los nuevos retos a los que nos enfrentamos:

Retos:

1) *Envejecimiento de la población*

- Por mayor esperanza de vida
- Por descenso de la natalidad

- Por fenómeno de la inmigración (precisa de un estudio de cara al futuro)

2) *La evolución de la política económica en sus diversos ciclos*

Eso significa que quienes tenemos responsabilidades de gobierno: parlamentarios, de apoyo al Gobierno ó como oposición, y agentes sociales y económicos debemos estar *especialmente vigilantes* en esta materia en la medida en que somos depositarios de la estabilidad o viabilidad del sistema de solidaridad intergeneracional que significa el Sistema Español de Pensiones.

Quiero poner de manifiesto, como representante en este momento del Partido Popular, *nuestra lealtad institucional* para con este sistema y a la vez nuestro compromiso de seguir nuestra labor para preservar desde nuestras posiciones este mismo sistema.

Por lo tanto, queda una importante tarea por realizar: resolver y controlar la evolución del Pacto y de sus recomendaciones, su defensa y evitar la quiebra de sus principios básicos y, por supuesto, la búsqueda de acuerdo en estos temas.

Como representante del PP, me siento con *sólida legitimidad* para hacerlo en la medida que:

- Firmamos el acuerdo en el 94
- Desarrollamos como Gobierno sus recomendaciones
- Pusimos en marcha la Comisión de Evaluación en la VII Legislatura

Ahora, brindamos nuestra mejor disposición de seguir trabajando en este asunto.

Afortunadamente, también, hoy podemos contemplar la Seguridad Social con *optimismo* gracias al saneamiento y superavit financiero de los últimos seis ejercicios.

El último año de gobierno del Partido Popular cerró el ejercicio con un importante superavit.

Los excedentes del Sistema superaron el 5% del PIB frente al déficit presupuestario del 0,72 del PIB en 1995.

Tenemos un "Fondo de Reserva" muy importante como consecuencia de una gestión bien orientada.

Se revalorizaron automáticamente las pensiones para poder mantener el poder adquisitivo.

Se produjeron una importante revalorización de las pensiones: viudedad, jubilación y orfandad.

- Se ha reformado los principios de equidad y contributividad del Sistema
- Casi cinco millones más de nuevos cotizantes desde 1995
- Consolidación del Sistema de la Seguridad Social con 2,5 afiliados (un 25% más que en 1996)

Durante los años de gobierno del PP, probablemente, se ha vivido el mejor momento de su historia.

Es un importante activo de la sociedad española y, en el intento que debemos hacer, fundamentalmente:

- No dilapidar este activo (logro conquistado por la sociedad española)
- Impedir tentativas, veleidades o decisiones erróneas
- Perseverar en las medidas adoptadas

Y acometer los nuevos retos que antes enunciamos porque es un elemento esencial de cohesión y vertebración social y territorial.

Por tanto, *procede su desarrollo* sin dilación, entrelazando el diálogo político y social, continuando con los regímenes especiales de la Seguridad Social con el régimen general, continuando con las medidas contra el fraude y adoptando medidas que fomenten el empleo y la conciliación de la vida *familiar* y laboral.

Por último, debo informar que en el momento actual, en la Comisión del Pacto de Toledo del Congreso de los Diputados, se está estudiando el alcance y contenido de la futura Ley de Dependencia, con las comparencias de diferentes expertos, previas a la aprobación de esta necesaria Ley.

Desde hace ya más de quince años se han venido profetizando situaciones catastróficas en relación al llamado "Estado del Bienestar". Distintos economistas "augures" han venido afirmando con contundencia a lo largo de este tiempo que Europa no puede permitirse el actual Estado del Bienestar existente, recurriendo, entre otros, a distintos instrumentos de medición como pirámides de población, proyecciones demográficas y evolución en la relación entre activos y pasivos. El resultado final ha sido que ninguno de sus augurios se ha cumplido mínimamente, ya que a bastantes años vista es difícil tener en cuenta la evolución de todas las variables que afectan al modelo. Así fenómenos tales como la incorporación de la mujer al mundo laboral o el proceso de inmigración existente han incrementado y van a incrementar aun más la población activa.

Pero además, el proceso de estudio se podría decir que esta viciado desde el principio, porque no debería ser la relación entre activos y pasivos la variable determinante para hablar o no de sostenibilidad del Estado del Bienestar. El problema se podría y debería plantear desde otros puntos de vista como, por ejemplo, la cuantía y distribución de la renta nacional, es decir de la renta per-cápita. Si a lo largo de las tres últimas décadas la población europea apenas ha variado, mientras que la renta nacional se ha duplicado y nada indica que la evolución futura en los próximos 30 años no vaya a ser similar ¿por qué no vamos a poder mantener en ese momento lo que en el pasado nadie dudaba que se podía conservar?, es decir, ¿por qué va a ser insostenible el sistema entonces, si ahora lo es? Lo único que podría justificar la insostenibilidad es pensar que la renta nacional de los Estados europeos va a reducirse en un futuro no muy lejano, lo cual no parece demasiado probable.

Pero existe otra hipótesis (oculta) según la cual los países europeos no pueden sostener el Estado del

Bienestar, no poniéndose sobre el tapete porque provocaría todo tipo de reacciones. Esta hipótesis se basa en que la distribución de la renta tiene que evolucionar a favor del capital y de las empresas y, por tanto, la renta destinada a salarios e impuestos debería de ser cada vez menor. Bajo estas condiciones, aún cuando la renta per cápita se incrementara, sería posible que los salarios y los ingresos del Estado disminuyeran, imposibilitando la protección y los servicios sociales.

Pero, cómo explicar a la ciudadanía esta cuestión. Ahí intervienen los procesos de globalización o de creación y ampliación de la Unión Europea, ya que el libre cambio y la libre circulación de capitales proporcionan la coartada perfecta: los costes laborales, sociales y fiscales deben reducirse para aumentar la competitividad, ya que de lo contrario se podrían producir deslocalizaciones industriales y menores procesos de inversión. De esta forma el Estado del Bienestar resulta, desde luego, imposible.

Algo de esto está empezando a suceder, hoy el capital y las empresas han encontrado el sistema ideal, producir en países de bajos salarios y reducida carga fiscal y vender en otros de elevada renta. De lo que no se dan cuenta es de que esta situación no es sostenible a medio plazo ya que, antes o después, la renta elevada de estos países disminuirá, bien por los procesos de deslocalización y el desempleo que aparejaría, o por que los salario e impuestos acabarían convergiendo con los de los países más retrasados.

El caso español no se aleja mucho de lo comentado hasta ahora, así por el lado del gasto público, ya en el año 1995, se empezó a poner en entredicho el futuro viable de las pensiones en nuestro país y como resultante se llegó a lo que se ha venido a denominar el "Pacto de Toledo". Al tiempo y dados los condicionantes a cumplir por el Tratado de la Unión (Maastricht), se

pusieron topes al posible nivel de déficit público a tener y de la Deuda Pública en circulación, con lo que el efecto resultante fue una contracción del gasto público que unido a las posteriores reformas fiscales del Gobierno del PP, claramente escoradas a mejorar las rentas del capital y la de las grandes fortunas, conforman un panorama muy poco alentador para mejorar y ampliar las prestaciones sociales con el fin de mejorar nuestro "escaso" Estado del Bienestar en comparación con el existente en países de nuestro entorno más inmediato.

El "Pacto de Toledo" fue suscrito por los distintos grupos parlamentarios el 2 de febrero de 1995, en la ciudad que le dio nombre, con el PSOE en el Gobierno. Posteriormente, y ya gobernando el PP, este pacto fue la base de la Ley de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, de 1997. Con anterioridad había servido para que el Gobierno de Aznar, CCOO y UGT firmaran un acuerdo con las modificaciones que debían introducirse en las pensiones públicas, y que contó con el rechazo de la patronal CEOE.

El objetivo principal del Pacto de Toledo fue el "saneamiento financiero" del sistema, que registraba más gastos que ingresos. El ajuste de las pensiones y la ampliación del período de cálculo para fijar la cuantía de 8 a 15 años, fueron los instrumentos de los que se sirvieron para alcanzar su objetivo. Estas medidas, en términos generales, supusieron una reducción de los importes para la mayoría de los trabajadores, dado que éstos cobran más en su última etapa laboral que en sus principios. Años después, el aumento del empleo y de la afiliación a la Seguridad Social no sólo aliviaron las cuentas de ésta, sino que se pasó desde una situación de déficit a una de superávit.

El Pacto de Toledo también fue el origen del denominado "Fondo de Reserva", que tiene como objetivo hacer frente al pago de las pensiones en momentos de decli-

ve económico, de hacer efectivo lo previsto en los PGE 2005, al finalizar el año este Fondo alcanzaría una cuantía de aproximadamente de unos 24.000 millones de euros.

No obstante, una de sus recomendaciones más importantes para garantizar el sistema, aunque muy costosa, aún está pendiente, se trata de que el complemento de mínimos (dinero necesario para que las personas accedan a la pensión más baja, aunque su aportación no diera para ello) que es pagado por las cotizaciones de empleadores y empleados pese a estar calificado como una prestación universal similar a la sanidad o educación, pase a depender de otros impuestos. En los PGE 2005 se prevé una cuantía de 4.318,45 millones de euros para complementos de mínimos, de los cuales el 28% los financia el Estado.

En cuanto a la política fiscal de los últimos años de gobierno del Partido Popular (PP) se ha venido caracterizando por el equilibrio nominal en las cuentas públicas, por la proclamación del déficit cero como principio rector de la política económica y por reformas tributarias regresivas.

Las críticas y propuestas de IU han intentado superar la virtualidad del supuesto déficit cero para abordar las verdaderas consecuencias de la política fiscal conservadora. Porque, déficit cero o no, los años de expansión económica se han aprovechado para reducir el peso del gasto público en la economía y disminuir los impuestos directos -en mayor proporción a las rentas más elevadas y a los rendimientos del capital- consolidando un proceso de divergencia social con la Unión Europea (UE) y sin contribuir a superar las deficiencias de la economía española.

La necesidad de mayores dotaciones de capital público en nuestra economía, los déficits sociales, o el hecho

de que la presión fiscal esté muy por debajo del promedio comunitario, son consideraciones que han estado alejadas del debate en política fiscal. Porque el equilibrio presupuestario y las regresivas reformas fiscales han impedido potenciar la inversión pública y el equilibrio territorial, mejorar la protección social, fortalecer la cohesión social o invertir suficientemente en educación e investigación; políticas públicas que contribuyen a aumentar la productividad global, el empleo de calidad, la capacidad de crecimiento de nuestra economía y la mejora de nuestro Estado del Bienestar.

Aún más, una política fiscal de corte conservador como la articulada en nuestro país no permite disponer de márgenes de maniobra para atender los cambios demográficos del futuro y las necesidades sociales que de ellos van a desprenderse. Además de la distribución injusta de la carga fiscal entre los ciudadanos que han provocado las reformas fiscales, el coste en términos de recaudación es significativo. Pensemos simplemente que el coste de las dos reformas del IRPF asciende anualmente a no menos de 7.800 millones de euros (1,3 billones de antiguas pesetas).

Como decimos, esta política fiscal ha sostenido las carencias de nuestro país en educación, sanidad, acceso a una vivienda, servicios sociales, infraestructuras sostenibles, investigación, o prestaciones sociales con carácter general. Es suficiente con señalar que el crecimiento del gasto en protección social por habitante desde 1996 ha sido en España inferior que en la UE-15 y que el gasto social en nuestro país se ha reducido en esos años 2 puntos del PIB, el doble que en la UE-15. De la misma forma, el stock de capital humano (formación) y capital público (inversión pública) no han avanzado como requiere la situación relativa de nuestra economía, y el gasto en investigación continúa a una distancia enorme de los parámetros comunitarios. Después de años de propaganda, el gasto en I+D+i

apenas significa 1% del PIB, frente al 2% promedio de la UE y al 3% fijado como objetivo para el conjunto de la UE en 2010.

Desde IU hemos cuestionado esta política fiscal conservadora conformando alternativas que consideraban la utilización del déficit público como instrumento de política económica frente al dogmatismo del equilibrio presupuestario, porque muchas de las políticas que creemos necesarias para cambiar la realidad socioeconómica de nuestro país precisan un apoyo público decidido e ingresos públicos suficientes.

Sólo podemos desear que el Gobierno del PSOE produzca un punto de inflexión efectivo en política económica para superar el modelo de costes laborales reducidos, empleo de baja calidad y desconvergencia social que han consolidado los Gobiernos del PP.

El programa socialista recogía la necesidad de converger progresivamente con los niveles medios europeos en gasto social per cápita, cuestión que compartimos porque en los últimos años se ha producido una divergencia social con relación a la UE-15. España se está acercando en renta per cápita al 90% del promedio, pero el gasto social por persona sólo equivale al 60% del mismo. Así mismo en el programa socialista existen continuas referencias a las brechas sociales que soportamos, medidas tanto en gasto por persona como con referencia al PIB, y se apuesta por ir superándolas en esta legislatura.

En sus primeros presupuestos el Gobierno afirmaba que, junto a la estabilidad presupuestaria, los Presupuestos para 2005 tendrían como prioridades un conjunto de acciones encaminadas a dinamizar la economía y a aumentar la cohesión social. Estas prioridades son la educación, la investigación, desarrollo e innovación, la mejora de los niveles de protección

social, el impulso de los servicios públicos básicos, la seguridad ciudadana, la Administración de Justicia y las infraestructuras.

Aún compartiendo su objetivo declarado de mejorar nuestra protección social y apostar por un modelo productivo más sólido, y también que los bajos niveles de productividad de nuestra economía son una rémora para el desarrollo social y la competitividad de nuestras empresas, falta comprobar si ésto es compatible con la propuesta fiscal que articule y con la política presupuestaria que desarrolle en esta legislatura, ya que la cuestión, desde el punto de vista del Gobierno, es desarrollar estas prioridades dentro del marco de la estabilidad y sólo para esta legislatura, las propuestas del programa electoral del PSOE que se materializan en mayor gasto público suponen varios puntos del PIB. Incluso aceptando teóricas reorientaciones en el gasto, compatibilizar todo ello con la congelación del gasto público en proporción al PIB, el mantenimiento de la presión fiscal, la incierta reforma prevista en el IRPF y los superavits presupuestarios programados, es harto complicado.

Para IU la realidad del euro, la incorporación de nuevos socios a la UE y la menor presencia en el futuro de fondos comunitarios agudizan las debilidades estructurales relativas de nuestra economía. Los moderados crecimientos de la productividad -inferiores a los de nuestros socios comunitarios- traducen deficiencias en las dotaciones de capital (público, humano y tecnológico), peores servicios sociales, insuficientes ritmos inversores (públicos y privados) y mayor precariedad laboral. Lo que indica que se debería prestar especial atención a una política que tienda a corregir nuestro elevado déficit en protección social y recuperar como instrumento de política económica y social el papel del gasto público directo frente a las reducciones impositivas.

Mejorar consistentemente nuestra protección social, aumentar la provisión de bienes públicos o potenciar la inversión pública significa lograr una estructura de ingresos suficiente. La presión fiscal en España es inferior a la media comunitaria en más de 5 puntos del PIB y la mayor diferencia se sitúa en los impuestos directos (aproximadamente 3 puntos del PIB). Con lo que han costado las reformas en el IRPF de los Gobiernos del PP, prácticamente podríamos financiar el diferencial que nos separa de la UE en gasto social en atención a la familia. Y si existe un compromiso político decidido para luchar contra el fraude fiscal podríamos asegurar a corto plazo (y es una previsión conservadora) recursos que se situarían entre el 3 y el 3,8% del PIB, reduciendo a la mitad el diferencial que mantenemos en gasto social con relación al PIB con la UE.

Las reformas fiscales y la lucha contra el fraude que planteamos y que relacionamos con el avance en un verdadero proceso de convergencia real con la UE, se encuadran en un escenario a medio plazo y deben atender los ritmos que la realidad económica y social de nuestro país vaya permitiendo. La legislatura es un período razonable para programar estas cuestiones. Entendemos así que programar un déficit moderado permite ampliar los márgenes de maniobra para ayudar a financiar las políticas de gasto, fortalecer la recuperación de nuestra economía y avanzar en el escenario plurianual de convergencia real.

Cuando se han cumplido recientemente 10 años de la firma del Pacto de Toledo, nuevas reformas planean con fuerza sobre la Seguridad Social: fórmulas para calcular la cuantía de las pensiones, modificación de la pensión de viudedad a la situación actual de las familias respetando todos los derechos adquiridos por los actuales perceptores y mayor relación entre lo cotizado durante la vida laboral y lo cobrado cuando llega el momento de la retirada, serían algunos ejemplos de éstas.

Ya en junio de 2004 el PSOE apuntó que debería haber nuevos estímulos para que los trabajadores optaran por aplazar su marcha del mercado laboral más allá de la edad de jubilación legal (65 años), que no se va a modificar. En concreto, defendieron que se mejorara el incentivo actual, por el que cada año que se retrasara el retiro se aumentará la cuantía de la pensión en un 2%, defendiendo incluso que esta mejora se podría igualar a la penalización que en la actualidad se aplica a la pensión por cada año que se adelanta la jubilación (entre el 6% y el 8% según los años cotizados).

La prejubilación es otra realidad que se quiere cambiar ya que cada año supone la expulsión del mercado de trabajo de unos 60.000 trabajadores de entre 51 y 60 años de edad. El criterio apuntado es que debe de servir para situaciones excepcionales, y que se debe de impedir la expulsión por motivos discriminatorios como la edad, equiparando incluso las prejubilaciones no motivadas con el despido nulo, que supondría la readmisión del trabajador.

Respecto al aumento en el período de cálculo de las futuras pensiones, de momento se ha dejado apartado el debate al resultar una de las medidas más polémicas, aunque este se retomará en cuanto se disponga de información relativa al impacto que han tenido las pensiones debido a las modificaciones anteriormente practicadas y en especial la referente al aumento de 8 a 15 años del período de cálculo, cambio aprobado en 1997, así como de los efectos que tendría elevar ese cálculo a las cotizaciones de toda la vida laboral.

De todas maneras parece seguro que la fórmula para calcular la cuantía de las pensiones cambie. Desde el Gobierno se insiste en que es preciso ajustar más la aportación del trabajador durante su vida activa a la prestación que recibe una vez abandonada su actividad profesional. A esta medida, que volvería a ampliar

los años de trabajo contabilizados para el establecimiento de la prestación (en la actualidad los 15 últimos) UGT había presentado reticencias, pero en septiembre de 2004, aclaró que admitía cambiar la fórmula siempre que la cuantía de la pensión no bajara, señalando que un mecanismo aceptable sería que el propio titular eligiera los años de su trabajo que considerar más ventajosos.

El Secretario de Estado para la Seguridad social, Octavio Granado, en distintas declaraciones realizadas, espera que los nuevos cambios a negociar entre el Gobierno, los empresarios y sindicatos, salgan a la luz en el segundo trimestre de este año, para tramitarlos en el Congreso y en el Senado en los últimos meses de 2005. Su intención es que queden recogidos en los PGE para 2006. Granado justifica las reformas en que es preciso adoptar medidas que salvaguarden el sistema sin deteriorar los niveles de cobertura registrados, aunque entre otras medidas, se prestará una atención especial a la incapacidad por enfermedad temporal, ya que su coste lleva varios años que sobrepasa holgadamente las previsiones y de seguir así pondría en peligro el sistema en torno a 2015.

Para IU estas declaraciones vienen, una vez más, a utilizar la estrategia del miedo respecto del futuro de las pensiones refiriéndose a lo que puede pasar de aquí a 15 años y a alinearse con lo ya expuesto por el PP en el anterior Gobierno, a las cuales mostramos nuestra rotunda oposición.

Estas declaraciones no parecen tener en cuenta ni las expectativas de los nuevos trabajadores inmigrantes, que pueden incrementar la natalidad, ni el necesario reflujo de la economía sumergida, por no hablar de otros aspectos del futuro de nuestra economía que pasa por una mayor productividad basada en una mayor y mejor aplicación de las nuevas tecnologías y

que repercutirán necesariamente en una mejora en los ingresos y en la sostenibilidad del sistema.

Izquierda Unida no aceptará ninguna propuesta que no suponga una mejora de las prestaciones más bajas y mucho menos que puedan suponer un posible recorte de las actuales prestaciones, ni a un aumento en el período de cálculo de éstas, siendo en todo caso los trabajadores los que puedan elegir para el cálculo definitivo los mejores años contributivos.

Para Izquierda Unida, el futuro de las pensiones se encuentra íntimamente relacionado con el avance en la cantidad y calidad en el empleo, siendo este factor la mejor garantía de viabilidad del sistema público de pensiones, pero dada la actual situación del mercado de trabajo habrá que pensar que las prestaciones contributivas se extiendan para todos los trabajadores, incluso para aquellos que en la actualidad no tengan derecho a percibir las por no alcanzar el mínimo exigido para ello (15 años). Así mismo y en el mismo sentido, habría que intentar reducir la brecha salarial existente entre hombres y mujeres, así como entre antiguos y nuevos cotizantes al presentar éstos unas bases de cotización sensiblemente menores, y tener en cuenta la realización de ciertas actividades -como el servicio militar obligatorio en su día- o servicios prestados a la comunidad como trabajos con el reconocimiento de períodos cotizados.

Además de las pensiones e íntimamente ligado a ellas es todo lo referente a la cuestión de la dependencia. La sociedad española espera hoy que la administración pública, mediante la legislación correspondiente, promueva un sistema nacional de cobertura que amplíe el catálogo de derechos sociales de los españoles, dado que existe la clara necesidad que los poderes públicos den respuesta a las demandas de los ciudadanos y ciudadanas que tienen dificultades para desarro-

llar una vida autónoma y activa debido a la falta de prestaciones, servicios y recursos públicos que compensen sus limitaciones funcionales o la de miembros de su familia.

Los países de nuestro entorno europeo han dado respuesta a las demandas de sus ciudadanos ofreciendo una atención adecuada a sus personas dependientes y/o con problema de limitaciones funcionales. Los países Escandinavos y Holanda fueron los primeros. Más tarde, ya en la década de los noventa, Austria, Alemania y Luxemburgo adoptaron medidas que han supuesto la ampliación de los derechos y de la cobertura social y sanitaria de sus ciudadanos.

El Gobierno se comprometió a presentar un Proyecto de Ley de la dependencia, antes del 30 de junio de 2005, previo a ello, optó por hacer un proceso de análisis de la situación y de las exigencias que implicaría el establecimiento de un sistema de atención a la dependencia, y el pasado mes de enero presentó el Libro Blanco de atención a la dependencia, instrumento técnico que sin duda facilitará el proceso de participación, valoración y de negociación de todos los sectores implicados.

En todo caso, el Proyecto de Ley que regule el sistema de atención a la dependencia en España debería reconocer un nuevo derecho subjetivo y garantizar los servicios destinados a las personas en situación de dependencia para poder acceder a un catálogo de servicios que den cobertura a sus necesidades personales con el máximo de autonomía posible, según los criterios y sistema que se determinen legalmente.

Aún reconociendo que la futura ley es de un gran calado y complejidad, y que requiere de la complicidad y compromiso de las comunidades autónomas, ayuntamientos y de agentes sociales y económicos, valora-

mos que en estos tres meses el proceso participativo y de negociación con ellos ha sido lento y escaso, lo cual está comportando un retraso en el calendario que inicialmente había propuesto el propio Gobierno.

Por ello, el Gobierno debería de forma urgente comprometerse a impulsar el proceso de negociación con los

agentes sociales y a iniciarlo a lo largo del mes de mayo, a más tardar, con las comunidades autónomas y municipios, con el fin de alcanzar el máximo consenso político y técnico sobre el modelo de sistema de atención a la dependencia.

Buenas tardes. Ante todo agradecer al Consejo Económico y Social de Asturias la oportunidad de participar en estas Jornadas y sobre todo desde esta mesa poder compartir con todos ustedes unas reflexiones sobre uno de los temas más importantes que continuamos teniendo como sociedad como son las pensiones; sin alarmismos y con una gran dosis de objetividad tenemos hoy, más que nunca, la obligación de asegurar su sostenibilidad, su viabilidad y su garantía de presente y futuro.

Desde esta perspectiva quisiera compartir con Ustedes 4 breves reflexiones:

- La primera, sobre el marco actual del sistema de pensiones
- En segundo lugar, una breve reflexión sobre las propuestas incorporadas en el texto de la Revisión del Pacto de Toledo aprobado por el Pleno del Congreso del 2 de octubre 2003, los cambios que incorpora y las perspectivas que abre desde la vertiente del modelo social y las políticas de protección social
- En tercer lugar quisiera compartir con ustedes una reflexión sobre 3 asignaturas pendientes de afrontar y desarrollar; la primera orientada a reforzar el mismo sistema de pensiones a través de los avances en los sistemas complementarios; la segunda que constituye una problemática derivada del mismo fenómeno del envejecimiento y que requiere una urgente regulación, unos recursos y un modelo de servicio, la dependencia y una tercera reflexión entorno al marco de la jubilación
- Por último, no quisiera dejar de resaltar la importancia del *diálogo social* en el desarrollo de las recomendaciones del Pacto de Toledo

En primer lugar centrar el debate sobre las pensiones obliga a referirnos a nuestro modelo social y al Estado de Bienestar que perseguimos. Un Estado de Bienestar cuya mejora, determinada por el mismo crecimiento y ocupación, requiere también de una serie de reformas estructurales que permitan garantizar no sólo su continuidad sino que permitan mejorarlo adaptándolo a los cambios que afectan a la sociedad; fenómenos como son la globalización, la inmigración o el mismo envejecimiento de la población, transforman la sociedad, obligándola a reformarse y adaptarse.

De todos los retos y fenómenos que como sociedad afrontamos, el envejecimiento es el que más nos afecta cuando planteamos la sostenibilidad y el futuro del sistema de pensiones. Y es el mismo envejecimiento, junto a otros factores, lo que nos obliga a encontrar y potenciar vías, instrumentos, que permitan:

- mantener y mejorar el estado de bienestar
- garantizar el sistema público de pensiones
- afrontar, al mismo tiempo, los retos derivados de los cambios sociales, familiares, laborales y económicos, como es todo aquello asociado a la dependencia

Cumplir con estos objetivos, obliga a avanzar en una serie de reformas, necesarias del sistema, y el no hacerlo supondría un "coste de oportunidad" significativo. En este contexto nosotros contamos con una serie de ventajas, digamos "competitivas", hoy, respecto a otros países europeos que pueden facilitar avanzar en estas reformas, en concreto:

- una situación más saneada de nuestras finanzas públicas
- un fondo de reserva que representa un aval importante para afrontar con mayor objetividad la puesta en marcha de las reformas y sobre el que hemos de ser muy prudentes en su gestión y orientación pues hoy constituye un activo a medio y largo plazo para nuestro sistema

- y sobre todo un modelo de consenso, el Pacto de Toledo, instrumento de guía de toda reforma del sistema, instrumento negociado y aprobado por las fuerzas políticas más importantes del país. Un instrumento que persigue orientar las políticas económicas y sociales hacia la sostenibilidad y viabilidad del sistema de pensiones.

En segundo lugar, el espíritu del Pacto de Toledo era abrir un debate sobre el futuro del sistema de pensiones ante los cambios que afectaban y afectan a la sociedad y al Estado de Bienestar, cambios que por otra parte obligan a una continua adaptación del modelo de previsión social. La voluntad del Pacto de Toledo era por tanto poner en marcha, desde el consenso, una serie de recomendaciones orientadas a garantizar el sistema de pensiones avanzando en las reformas necesarias del sistema de protección social. El Pleno del Congreso del 2 de octubre del año 2003 aprobó el Informe de Revisión del Pacto de Toledo, una revisión importante por contenido, por ambición, por realismo, por objetivos y por el momento en el que se trabajó y negoció y que constituye un valor de presente y futuro y también un modelo a seguir. El Pacto de Toledo, creo sinceramente, es un instrumento que hoy está más vigente que nunca y del que estamos orgullosos de haber sido en su momento los impulsores; es un instrumento cuya efectividad dependerá de su desarrollo y que entiendo permite impulsar medidas sociales y económicas acordes al modelo social que perseguimos y que contribuirán al mismo tiempo a la sostenibilidad del sistema.

Es hoy un instrumento que recoge propuestas, abre caminos de cambio y adaptación del sistema, que abre la puerta a una reforma estructural básica sobre unas bases innegociables como son:

- la garantía del mantenimiento del sistema público de pensiones

- los principios de contributividad, proporcionalidad y solidaridad

Es por ello que pone sobre la mesa una serie de recomendaciones, unas revisiones de las primeras aprobadas en el año 1997, y otras, nuevas, fruto de los cambios sociales, laborales y económicos, pero todas ellas orientadas a impulsar una serie de reformas e impulsar una serie de instrumentos orientados a un único fin que es el de garantizar el sistema de pensiones, garantizar el Estado de Bienestar, respondiendo al mismo tiempo a las recomendaciones recibidas de organismos internacionales como el FMI que, por ejemplo, en su último Informe de finales del año 2004, recomendaba al gobierno español:

- en *"....avanzar en el objetivo de lograr una mayor proporcionalidad entre las pensiones y el esfuerzo de cotización realizado...."*

- o por ejemplo en relación a la edad de jubilación *"..... conseguir el objetivo de que la edad real de jubilación se aproxime, cada vez más, a aquella (legal)"* entendiendo que *".....es conveniente seguir adoptando medidas con la finalidad..., de fomentar la prolongación de la actividad laboral de aquellos que opten por mantenerse en el mercado de trabajo una vez alcanzada la edad a la que pueden acceder a la pensión de jubilación".*

Lo que urge ahora es acotar el riesgo de que las recomendaciones queden ahí en un gran documento; urge ahora continuar traduciendo en iniciativas concretas cada una de las recomendaciones con la complicidad de los agentes sociales y económicos y urge desarrollar el espíritu y las recomendaciones del Pacto de Toledo en la línea comentada anteriormente: persiguiendo la garantía del sistema público, persiguiendo la sostenibilidad del sistema y persiguiendo la mejora del sistema de protección social a partir de los principios que deben orientarlo.

¿En que hemos avanzado en esta primera parte de la nueva legislatura y cuáles eran y han sido las propuestas de CIU?

Reiterar en primer lugar que, como impulsores del Pacto ya en el año 1995 y desde nuestra implicación total en su Revisión, constatamos lentos avances en la línea defendida e impulsada por nuestro Grupo:

- Si entendemos que crecimiento y ocupación constituyen bases para la viabilidad del sistema, a medio y largo plazo, las políticas de incentivo a la ocupación y al mantenimiento del trabajo son básicas; no olvidemos que la ocupación constituye el eje principal entorno al que gira la sostenibilidad. En este sentido avanzamos, aunque más lentamente de lo deseado, en la dirección marcada por las recomendaciones: por ejemplo en relación a los autónomos, colectivo aportador neto de crecimiento y ocupación, avanzamos muy lentamente en la defensa de su plena equiparación con el régimen general y en la reconducción de una situación de desventaja e injusticia histórica tal como desde nuestro Grupo hemos ido reivindicando y proponiendo; en otros aspectos básicos recogidos en las recomendaciones y orientados a facilitar la incorporación de aquellos colectivos con más dificultades de incorporación en el mercado laboral, estamos avanzando, aunque tampoco con la velocidad deseada; desde nuestro Grupo Parlamentario hemos impulsado varias iniciativas que recogen el espíritu de dichas recomendaciones como por ejemplo una proposición presentada recientemente orientada a permitir la compatibilidad de la pensión no contributiva con el trabajo remunerado y nuestro propósito es continuar impulsando y proponiendo mejoras orientadas al crecimiento y a la ocupación, orientadas a la cohesión y a la estabilidad.

Desde la vertiente de trabajo y de política social no quisiera dejar de señalar cómo la próxima y esperada

reforma laboral debe constituir una oportunidad de mejora cualitativa y cuantitativa del mercado laboral, de estabilidad, de seguridad y de crecimiento, así como de impulso a la formación, clave de crecimiento, de competitividad, estabilidad y ocupación.

- Otro aspecto muy importante de señalar es lo que supone la revisión del Pacto de Toledo en la mejora de las prestaciones sociales; las recomendaciones orientadas a reconducir situaciones de justicia social, como por ejemplo, la compatibilidad del SOVI con la pensión de viudedad o la mejora clara de las pensiones mínimas y de viudedad constituyó, desde mi punto de vista, un claro avance en el reconocimiento de estas situaciones que no se corresponden ni con nuestro modelo social ni con el Estado de Bienestar que tenemos; en este sentido, la compatibilidad del SOVI con la pensión de viudedad, reclamada intensamente desde hace años por nuestro Grupo Parlamentario ha sido finalmente aprobada en sede de Congreso y en el mismo sentido la mejora e incremento de las pensiones de viudedad y de las pensiones mínimas, tal como veníamos reclamando desde CIU, constituyen avances en la reconducción de aquellas situaciones más precarias; entendemos, no obstante, que el objetivo de acercar la pensión mínima al SMI ha de continuar siendo un objetivo alcanzable a corto plazo y un objetivo prioritario desde nuestro entender.

Pero ¿por qué defendíamos y defendemos con tanta fuerza la reconducción de estas situaciones? Muy simple, por un tema de justicia social, de equidad, de solidaridad y por responder al modelo social que siempre hemos defendido y del que nunca nos hemos apartado.

- Por último no quiero dejar de señalar en este ámbito y respondiendo a este nuestro modelo social y a nuestras competencias reconocidas estatutaria y constitucionalmente, el por qué hemos entendido y defendi-

do la capacidad de las comunidades autónomas de mejorar las prestaciones sociales a través del ejercicio de las competencias que, desde nuestra perspectiva, constituyen un instrumento al servicio de las personas y al servicio del bienestar, tal como finalmente nos ha sido reconocido.

En tercer lugar, no quisiera acabar mi intervención sin referirme a tres asignaturas que entiendo tenemos pendientes de impulsar y desarrollar en la línea marcada por la Revisión del Pacto de Toledo y a las que me refería al inicio de mi intervención.

- En primer lugar me referiré al impulso y desarrollo de los sistemas complementarios; el informe de revisión creo que representa un avance en impulsar y hacer más atractivos los sistemas complementarios que desde su "complementariedad" y "voluntariedad" han de constituir instrumentos de previsión y al mismo tiempo de ahorro. Cualquier reforma dentro del marco fiscal entiendo ha de ir en esta dirección y llegar a todas las rentas especialmente las rentas medias y bajas de la población. En este sentido, nuestro Grupo Parlamentario ha impulsado recientemente una PNL para el impulso, promoción y desarrollo de la previsión social complementaria, con el espíritu marcado por el mismo Pacto, en su recomendación número 13, de seguir reforzándola desde la doble vertiente, individual y sobre todo colectiva, y sustentándose en los principios de universalidad, contributividad, neutralidad, accesibilidad y sobre todo, como antes indicaba, de complementariedad y voluntariedad.

- La segunda asignatura pendiente, incorporada en el texto de revisión, demostrándose así la voluntad y necesidad de adaptación de nuestro sistema a la nueva realidad social, laboral y familiar, es la dependencia. Hoy es uno de los temas más importantes pendientes de regular, es decir, de traducir en iniciativas las reco-

mendaciones marcadas en la Revisión del Pacto de Toledo que introducía una recomendación nueva, específica, sobre ella, asumiendo así el compromiso de crear esta nueva prestación. Es necesario anticipar situaciones futuras, generadas fundamentalmente por efecto del envejecimiento y de los cambios sociales, familiares y laborales y sin duda es un problema que se agravará con el tiempo.

Es por todo ello imprescindible avanzar y acelerar el proceso hacia un marco regulatorio claro de la dependencia y en este sentido nuestro Grupo Parlamentario se ha hecho siempre portavoz del necesario reconocimiento de la prestación para la protección de la dependencia. Si no tenemos una ley *de dependencia que defina, regule* la dependencia como una prestación pública, universal (gratuita en función de los criterios que se definan o los grados de dependencia que se establezcan), si no avanzamos en regular el seguro de dependencia público, tampoco podremos avanzar en la complementariedad que puede representar el sistema privado de dependencia.

Estamos obligados a avanzar hacia un marco regulatorio y hacia la coordinación y unificación de la regulación parcial hoy existente a través de la cobertura por invalidez total. El Libro Blanco presentado por el Gobierno, representa un avance y una expectativa. Entendemos que hemos de avanzar en la dependencia desde un modelo mixto, desde un modelo desvinculado de las cotizaciones y de la Seguridad Social, a partir de un modelo que se financie desde los presupuestos y que garantice los principios de universalidad y equidad que defendemos; hemos de avanzar hacia un modelo mixto que incorpore el principio de la corresponsabilidad económica de los usuarios; un modelo integrado y transversal, capaz de garantizar la eficiencia de la atención a la dependencia. Este es ahora nuestro reto, el reto del desarrollo de una de las recomendaciones más importantes del Pacto de Toledo.

- Respecto a la tercera asignatura pendiente, no quisiera dejar de mencionar que los mismos cambios sociales y laborales, por una parte, y el mismo objetivo de garantizar y asegurar el sistema, el sistema público de pensiones, nos obliga a una reflexión sobre el marco actual de jubilación. Hemos de abrir un nuevo camino en el entendimiento de la jubilación que a partir de una edad legal, hoy establecida en los 65 años, ha de permitir e impulsar desde la voluntariedad, la continuidad laboral al mismo tiempo no olvidando situaciones determinadas en las que será necesario, por sector, colectivo o situación, permitir jubilaciones anticipadas. A esta reflexión responde también la Revisión del Pacto de Toledo.

En cuarto lugar, como les decía al inicio de mi intervención y tal como queda reflejado en el marco del Pacto de Toledo, el diálogo social es básico para acuerdos y avances en todas y cada una de las recomendaciones. Esperamos mucho de él y esperamos que del mismo se deriven la puesta en marcha de aquellas recomendaciones orientadas a garantizar la sostenibilidad del sis-

tema, a establecer un nuevo marco de previsión social y todas aquellas reformas orientadas a la ocupación y al crecimiento y sobre todo a reforzar nuestro modelo social.

Como podrán observar, avanzamos en la línea de los compromisos adquiridos pero queda mucho por hacer y desarrollar de cara a garantizar un sistema básico de nuestra sociedad, el sistema público de pensiones, un derecho que nos corresponde a cada uno de nosotros, a mejorar el marco de prestaciones sociales de acuerdo con el Estado de Bienestar que perseguimos y a impulsar todas las reformas necesarias que, a partir de los principios que han de guiar nuestras políticas, permitan asegurar la sostenibilidad y viabilidad del sistema social; a nosotros, políticos, nos pertoca impulsar de manera contundente, coherente y con una visión de largo plazo y con un modelo social y económico justo, las reformas necesarias a este fin pero no podremos hacerlo sin la complicidad y la plena participación de los agentes sociales y económicos portavoces de nuestra sociedad.

> **Clausura de las Jornadas:
Los retos de la Seguridad Social**

> D. Octavio Granado Martínez

Secretario de Estado de la Seguridad Social





Desde 1995 el modelo español de discusión y reforma del sistema de pensiones se ha constituido en un referente para numerosos países y organismos internacionales. El Ministro de Trabajo ya ha expresado con claridad, en sus comparecencias ante las Cámaras, la voluntad del Gobierno de la Nación de seguir profundizando en esta cultura del acuerdo, y una de las formas de ponerla en valor es sin duda conectar el programa de trabajo de la Secretaría de Estado de Seguridad Social durante esta legislatura con las conclusiones del reciente Informe de esta Comisión, publicado el 2 de octubre del pasado año. Van a ser pues las conclusiones de la propia Comisión el hilo conductor con el que voy a intentar describir las iniciativas que el Gobierno quiere plantear al Parlamento y ofrecer a los interlocutores sociales durante la legislatura.

1. Diagnóstico de la situación. Factores del presente

El primer apartado de esta intervención debe referirse al diagnóstico acerca del estado de la Seguridad Social.

Nuestra Seguridad Social goza actualmente de buena salud. Finalizamos el año 2004 con una cifra media de afiliados de 17.144.218, una cifra que algunos de los estudios planteados a mediados de la pasada década fijaban como proyección previsible de los cotizantes del Sistema para el año 2020. En los cuatro primeros meses de 2005 la media de afiliados se sitúa ya en 17.565.257 y el número de personas que se ha afiliado desde abril de 2004 al mismo mes de 2005 se eleva a 554.215, con una tasa de crecimiento interanual del 3,26%.

Hemos mantenido la *ratio* de 2,5 cotizantes por pensionista, y mientras las previsiones de ingreso superan las estimaciones presupuestarias, los gastos por prestaciones se ajustaron durante 2004, como en los ejercicios anteriores, a las estimaciones del Presupuesto.

Esta situación se debe tanto a factores de naturaleza estructural, que por tanto prevemos se mantengan en el futuro, como a otros de naturaleza más puramente coyuntural. Entre los primeros destaca como es obvio el crecimiento de la actividad económica y del empleo, y de manera destacada el incremento de la tasa de actividad de las mujeres españolas. Las mujeres españolas alcanzaron el año pasado, por primera vez en la historia de la Seguridad Social española, el porcentaje del 40% de los cotizantes a los distintos regímenes del Sistema, un porcentaje que es previsible continúe creciendo durante toda esta década hasta alcanzar las proporciones más equitativas entre los sexos propias de los países de nuestro entorno. En marzo, el número de mujeres afiliadas superó por primera vez los 7 millones.

Al lado de estos factores, que se extenderán en el tiempo, hemos disfrutado estos años de otros más coyunturales cuya continuidad o intensidad se reducirán durante los próximos años.

Durante esta década las altas por jubilación se han reducido a cantidades anuales inferiores a las de años precedentes, al corresponder éstas a los nacidos en España durante los años de la guerra civil y la inmediata posguerra, período éste en el que se acusó una brusca caída de la natalidad cercana al 20%. Permítanme ilustrar con un dato esta realidad: en los últimos cuatro años el número de las pensiones de jubilación en vigor en España ha crecido en menos de 100.000 personas, un crecimiento acumulado inferior al 2,3%, inferior a su vez al crecimiento de las pensiones de viudedad (menos de la mitad que las de jubilación).

En estos momentos la Seguridad Social se beneficia de la incorporación al sistema de más de un millón de cotizantes provenientes de la inmigración. Esta cifra se va a incrementar notablemente gracias al proceso de nor-

malización de inmigrantes y, aunque quepa prever que durante los próximos años siga produciéndose algún incremento en este segmento de la afiliación, no podemos ignorar que la tendencia de los últimos años no va a repetirse en el futuro al mismo ritmo.

2. Riesgos del futuro

Pero esta realidad positiva del momento presente no debe ocultarnos las debilidades subyacentes, que pueden y deben precisamente ser conjuradas en un momento en que los horizontes temporales nos permiten proponer al conjunto de las fuerzas políticas y los interlocutores sociales medidas que afronten las reformas con la profundidad necesaria, pero también sin generar situaciones de desprotección en los colectivos afectados.

Es significativo que todos los informes emitidos por organismos internacionales, FMI, OCDE, Comisión Europea o incluso dentro de nuestras fronteras, por foros económicos o el propio Banco de España, insisten en la conveniencia y adecuación de la mayor parte de las medidas adoptadas (institucionalización del Fondo de Reserva, jubilación flexible, incentivos a la prolongación de la vida laboral por encima de la edad ordinaria de jubilación), con las cuales el sistema ha ganado en flexibilidad. Pero también coinciden que "no se han aprobado medidas para fortalecer la relación entre esfuerzo contributivo y las pensiones, lo cual parece indispensable para garantizar la sostenibilidad a largo plazo", en cita textual de las Grandes orientaciones de la Política Económica 2003-2005 de la Comisión Europea.

El Gobierno se propone analizar detenidamente estas recomendaciones y comparte, como de hecho ya señalaba el Informe de la Comisión, la necesidad de afrontar este largo plazo con medidas de consolidación.

3. Envejecimiento y pensiones

En este sentido, y antes de analizar las debilidades más concretas y mensurables, existe una opinión unánime de que todas ellas derivan de una u otra forma de la evolución demográfica prevista para España, del problema del envejecimiento de la población, que llegará a España con algunos lustros de retraso sobre el resto de los países europeos, pero se hará patente de una forma más pronunciada, a pesar de la atenuación producida por el establecimiento de parte de la población inmigrante.

A partir del final de esta década, el contingente de españoles mayores de 65 años crecerá en torno a las cien mil personas por año y, a partir del 2020, los españoles mayores de 65 años superarán el 20% del total de la población, con un crecimiento anual medio de unas doscientas mil personas en este grupo de edad, frente a incorporaciones decrecientes a la población de 18 a 65 años, que en estos periodos no crecerá según las hipótesis más fiables. La evolución de nuestra pirámide demográfica plantea un cierto desequilibrio en la solidaridad intergeneracional en que se basa el sistema, y debe ser prevista abordando los niveles de ocupación y las mejoras de productividad necesarias para la sostenibilidad del Sistema.

Los datos de las previsiones más cercanas, realizados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en 2001 recogidos en el Informe de la Comisión de 2003, han sido objeto de una actualización a fecha 2004 que está a punto de concluir, pero en todo caso este horizonte exige reflexión, porque el buen estado de las cuentas presentes de la Seguridad Social también arrastra para el futuro nuevas obligaciones y derechos consolidados de los actuales cotizantes que cobrarán sus pensiones en un momento en el que habrá disminuido la actual *ratio*, tan favorable, entre afiliados y pensionistas.

No cabe pues ningún desistimiento en el planteamiento de reformas pactadas, para las que las fuerzas políticas y los agentes sociales ya han demostrado sobradamente su disponibilidad y capacidad de diálogo, y que en el marco del Pacto de Toledo y las recomendaciones de esta Comisión, deben despejar el horizonte.

Ahora bien, la responsabilidad no es sinónimo de alarmismo. A veces se defiende la inexorabilidad de los cambios en términos poco menos que apocalípticos con estudios que describen la situación de la Seguridad Social en el futuro en un panorama de imposible sostenibilidad.

En realidad, y tanto en relación con los estudios y proyecciones publicados tanto en España como fuera de nuestras fronteras, nos encontramos con que en el capítulo de ingresos, las cifras de recaudación y afiliación proyectadas para el 2010 o incluso el 2020 se han alcanzado ya en la actualidad, y como consecuencia los estudios se han proyectado sobre hipótesis de una *ratio* entre cotizantes y pensionistas de 1,8 tendiendo a la baja mientras que, como ya se ha comentado, la actual es de 2,5.

Los estudios en el capítulo del gasto van divergiendo en la medida que las proyecciones de incrementos del PIB y de la inflación que se toman como puntos de partida son distintas, pero existe una cierta coincidencia en situar el gasto en pensiones, si no se producen crisis económicas serias, entre el 10% y el 11% del PIB hacia el año 2030, lo que supondría un incremento considerable desde nuestra situación actual, pero también un porcentaje similar al que ya ahora destinan los países de la antigua Unión Europea a 15, eso sí con prestaciones mucho más generosas.

Dicho de otro modo, hay motivos sobrados para las reformas, pero no para la alarma. Y desde luego, hay

razones de peso para emprenderlas ahora, porque es ahora cuando pueden abordarse sin costes sociales y evitando el riesgo indudable de plantear "reformas para la crisis". Un diseño integrado de las reformas, con un horizonte temporal adecuado, debe pues conjurar en el presente las debilidades del sistema para evitar que se conviertan en amenazas, y vamos a señalar pues cuáles son a nuestro juicio las principales debilidades aparentes.

4. La edad de jubilación

Como ustedes bien conocen, la edad de jubilación ordinaria o legal se sitúa en España, como en la práctica totalidad de los países de nuestro entorno, en 65 años, y esta edad es compatible con la sostenibilidad del sistema.

La realidad sin embargo es algo distinta. Durante los últimos años la edad real de jubilación, que según las recomendaciones parlamentarias debería irse acercando a la legal, no sólo no se aproxima sino que se distancia cada vez más en el Régimen General de la Seguridad Social, que engloba al 70% de los cotizantes.

De hecho, desde la entrada en vigor de las reformas de 2001, el porcentaje de nuevas altas de jubilación con menos de 65 años ha invertido su tendencia decreciente y ha crecido desde el 56% al 62,4% de 2004, porcentaje similar al que encontramos en ejercicios concretos durante períodos de crisis. Junto a estos porcentajes, hay que señalar que las pensiones por incapacidad se reconocen en todo caso antes de los 65 años, y que las medidas de incentivación de la jubilación después de la edad ordinaria, muy positivas en sí mismas, sólo han conseguido un incremento del porcentaje de jubilados mayores de 65 años del 5,5% al 6,4%.

Es verdad que en el Sistema español en otras etapas el porcentaje de jubilados con menos de 65 años era con-

siderable. Pero ahora esta realidad se combina con el deseable y continuado incremento de la esperanza de vida y con el retraso permanente de la incorporación a la vida laboral de los jóvenes españoles. Esta conjunción de factores puede llegar a producir como resultado, en la hipótesis más extrema que desde luego no va a producirse, el tránsito desde la proporción originaria de los sistemas de protección social de cuatro años trabajados por uno pensionado a otra futura de un año trabajado (en promedio) por uno pensionado, situación difícilmente compatible con la sostenibilidad del sistema.

Parte de estas entradas anticipadas en el sistema se deben a procesos de incapacidad permanente en los que entran con frecuencia trabajadores veteranos en ocupaciones con diversos grados de penosidad o peligrosidad. En ocasiones surge la reivindicación de jubilaciones anticipadas, que se apliquen a los colectivos en su conjunto en sustitución de la solución individual que se busca a través de la incapacidad.

A nuestro criterio, es preciso acordar con los agentes sociales y con los empleadores un marco apropiado que permita a estos trabajadores veteranos reubicar sus ocupaciones en la propia empresa o en el mercado de trabajo pasando a actividades menos dificultosas, que no ofrezcan, como única alternativa a la dificultad laboral, el abandono de la vida activa ocupada. En este sentido, preferimos que existan incentivos suficientes para este cambio de actividad a que subsista la actual situación, con sus elevados costes en términos sociales y económicos.

Los incentivos a la prolongación de la edad de jubilación son moderados, y se aplican únicamente a los afiliados con carreras de cotización completas (de 35 años). Estamos realizando los estudios actuariales necesarios para conocer las implicaciones económicas de los incrementos tanto del colectivo de beneficiarios como

del porcentaje adicional, con el fin de determinar si los incentivos tienen la capacidad de estimular la prolongación de la vida laboral en colectivos que de no existir los mismos se jubilarían a la edad ordinaria. La jubilación parcial se constituye en estos momentos en una alternativa muy aceptable para este colectivo y el anterior, y en este sentido nos proponemos promocionarla.

Las frías estadísticas nos indican que sólo el 38,9% de las personas entre 54 y 65 años realizan alguna actividad; esta situación provoca problemas económicos y sociales, y el sistema debe contribuir a modificarla.

Nos proponemos asimismo estudiar las modificaciones normativas más adecuadas que nos permitan disuadir la práctica, reducida, pero que genera un impacto social multiplicado, de las grandes empresas con beneficios en sectores concretos de actividad que mediante propuestas individuales despiden a los trabajadores más veteranos, repercutiendo en la Seguridad Social mediante la jubilación anticipada parte de sus costes salariales. Todo ello sin perjuicio de la consideración bien distinta que merece la situación de las empresas en crisis o que desaparecen con una plantilla de trabajadores veteranos, especializados en funciones que llevan desempeñando durante toda su vida laboral.

En el diálogo social analizaremos, al lado de estas propuestas más concretas, otras iniciativas adecuadas para conseguir el mejor cumplimiento de las determinaciones parlamentarias de acercar la edad real de jubilación a la legal, imprescindible como hemos intentado explicar a para garantizar la estabilidad del sistema a largo plazo.

5. Mejoras de la contributividad

Las conclusiones de octubre de 2003 de la Comisión parlamentaria del Pacto de Toledo ponen de manifiesto,

por un lado, la situación de aquellos regímenes en los cuales la cotización mayoritaria sigue efectuándose sobre bases mínimas, planteando a los poderes públicos el objetivo de conseguir una mejora progresiva en las bases de cotización que se traduzca en mejores prestaciones. En paralelo, la Comisión recomendaba seguir avanzando gradualmente en el objetivo de lograr una mayor proporcionalidad entre las pensiones y el esfuerzo de cotización realizado.

Los problemas de contributividad de nuestro sistema de Seguridad Social motivaron, a mediados de los años 80 y 90, las reformas que aumentaron los periodos mínimos de cotización y de cómputo, modificaron las escalas de aplicación de los años cotizados a la base, etc. Y han estado presentes en las determinaciones de las bases de cotización de los distintos regímenes, más elevadas en algunos casos para atender a menores periodos cotizados promedios. Se ha intentado en todas las reformas y determinaciones incentivar más las carreras más dilatadas y el empleo de mayores bases de cotización, y no es otro el objetivo que pretendemos conseguir.

Uno de los mayores logros del Pacto de Toledo ha sido, a juicio del que les habla, generar en este país una cultura contributiva, traducida en los incrementos voluntarios de base de cotización, en los millones de trabajadores que han entrado en la previsión complementaria, en la inclusión de complementos salariales fuera de cotización en las bases, etc. Los cotizantes españoles saben que el Gobierno está obligado a garantizar el poder adquisitivo de su pensión y puede entrar, a través de los complementos a mínimos, a mejorar la situación de las situaciones de mayor necesidad. Pero la pensión contributiva queda determinada no por decisiones administrativas, sino en el marco de la cotización.

Esta cultura no ha llegado no obstante por igual a todos los regímenes y colectivos, y así nos encontramos con las paradojas de que en España la penetración de la previsión complementaria puede ser mayor en los asalariados que en los autónomos (al contrario que lo que sucede en muchos países de nuestro entorno), o de que según las organizaciones representativas, un porcentaje importante de trabajadores autónomos de nuestro país sigan desconociendo que pueden cotizar voluntariamente por bases más elevadas.

Nos proponemos por tanto llegar a acuerdos con estos interlocutores sociales para conseguir mediante programas de información que esta cultura de contributividad se extienda, se mejoren voluntariamente los periodos de cotización y las bases por las que se cotiza. Sin perjuicio de la adopción de medidas para los colectivos concretos en que se aprecien situaciones de contributividad mínima, a fin de establecer una mayor correspondencia entre las cotizaciones y las prestaciones. Estas medidas no se aplicarían de manera general a regímenes enteros, en los cuales coexisten carreras muy amplias y muy breves, bases mínimas y más altas.

En el diálogo social debemos acordar asimismo cómo conseguir mayores incentivos a las carreras más largas de cotización, con una mayor proporcionalidad entre esfuerzo y prestaciones. Y fomentar el desarrollo de la previsión complementaria, que debe convertirse en un factor de estabilidad del propio sistema de Seguridad Social, al suponer de partida la generación de pensiones contributivas a partir de las carreras de cotización.

6. Insuficiencia de las pensiones mínimas

Estas reformas de consolidación del sistema son perfectamente compatibles con el reforzamiento de su contenido solidario.

Nuestro sistema de protección social ha sido capaz de generar con la moderación del crecimiento de las cotizaciones sociales un entorno adecuado para la creación de empleo, pero la sostenibilidad del Sistema no puede seguir descansando sobre la falta de mejora de prestaciones que no garantizan la calidad de vida adecuada de millones de personas. Las aportaciones del Estado, que fueron capaces de culminar la separación de fuentes prevista en el Pacto de Toledo, durante los últimos años decrecieron hasta un punto en el que la Seguridad Social ha habido ejercicios en el que asumió el 97% de los pagos de los complementos mínimos de pensiones, y desde la aprobación del Pacto de Toledo, ha asumido obligaciones del nivel no contributivo por valor de más de 30.000 millones de euros.

Al tiempo, las pensiones mínimas, durante estos años, han crecido claramente por debajo del PIB, de la *renta per cápita* o incluso del parámetro PIB/ocupado. Es decir, las pensiones más bajas no se han beneficiado proporcionalmente del incremento en la renta nacional.

Como ya expuso en el discurso de investidura el Presidente del Gobierno, y ha ratificado ante las Cámaras el Ministro de Trabajo, el Gobierno ha asumido el compromiso de incrementar las pensiones mínimas de jubilación, incapacidad permanente, viudedad y orfandad un 26% en esta legislatura, y de financiar este incremento con aportaciones crecientes del Estado, hasta conseguir la financiación del 100% del nivel no contributivo de las prestaciones. En 2005, un colectivo de casi tres millones de pensionistas ya se beneficia de una subida de las pensiones mínimas de entre el 5% y el 6,5%.

Esta elevación general es compatible con la adopción de medidas concretas que aborden la situación de colectivos concretos de pensionistas en situaciones desfavorecidas (viudas con menores pensiones, prejubilados anteriores al acuerdo de 2001).

El procedimiento más conveniente en todo caso pasaría por la realización previa de los estudios pertinentes a fin de determinar costes y plazos de las medidas a adoptar, para no desdibujar con actuaciones casuísticas los diseños globales de la mejora de la protección social ni alterar el equilibrio presupuestario del sistema.

Este esfuerzo presupuestario ha de ser compatible con el incremento de contributividad del sistema demandado por las resoluciones parlamentarias, que permita que las carreras ordinarias de cotización cubran pensiones contributivas mientras que los complementos garantizan una renta mínima a los jubilados con pensiones bajas con carencia de otros ingresos.

Casi obvio es señalar que este compromiso supone asumir la garantía, expresada tanto en la legislación como en las resoluciones de esta Comisión, de que las ganancias que puedan derivarse de una inflación real inferior a la prevista se consoliden con carácter permanente en las pensiones, sean o no mínimas.

7. El apoyo a las familias

De todas las prestaciones del sistema, las que más difícilmente se han adaptado a los cambios sociales son sin duda las ayudas a la familia, y dentro de ellas la pensión de supervivencia, cuyo destinatario no era otro que la familia tradicional con un único perceptor de rentas cuya desaparición suponía la pérdida de la única fuente de rentas estable del núcleo.

En las ayudas a las familias coexisten en estos momentos en nuestro ordenamiento los beneficios fiscales, las ayudas del nivel contributivo y las del no contributivo. Como las medidas se han adoptado sin demasiada visión de conjunto, con frecuencia coexisten situaciones de doble protección con otras de desprotección,

siendo necesario abordar desde un punto de vista integral quiénes son los beneficiarios de cada una de estas medidas, y quiénes en situación de necesidad no son beneficiarios de ayudas adecuadas, para extender en estos casos la protección social al cuidado de los hijos, la discapacidad y otras situaciones, sin poner en peligro el equilibrio del sistema.

En el caso de la viudedad, las nuevas formas de familia han de incorporarse a la acción protectora del nivel contributivo, y esta reformulación debe recuperar el carácter de la prestación como renta de sustitución de las necesidades familiares que se producen como consecuencia del fallecimiento de una persona, en la línea de toda la legislación existente en la Unión Europea, abriendo camino a una definición posterior de los factores que la pensión debe considerar en su cuantía para acentuar la protección de las familias más necesitadas.

En cuanto a las pensiones de orfandad, el incremento durante la legislatura de su cuantía, como en el caso de viudedad, garantizará una mejora de la situación, que no obstante hay que tratar globalmente en el marco de una política de apoyo a las familias que integre las prestaciones económicas y del sistema de servicios sociales, evitando paradojas como las que tanto abundan en nuestra actual legislación, que por ejemplo extingue a edades diferentes la acción protectora contributiva o no contributiva por hijo a cargo.

Por otra parte, y tal y como ya anunció el Ministro de Trabajo en el Congreso, en la línea tanto con la experiencia internacional como con las recomendaciones de los distintos grupos de expertos que han reflexionado sobre el problema en nuestro país durante los últimos años, consideramos que la Seguridad Social debe tener un papel en la definición e instrumentación de una política integral de atención a las situaciones de depen-

dencia de mayores y discapacitados, que en estos momentos se configuran sin duda como el principal de los problemas que preocupan a nuestros jubilados y pensionistas. Es ésta una cuestión suscitada en los últimos años sin realizaciones concretas, y nos proponemos en el marco del Libro Blanco que está ya elaborando la Secretaría de Estado de Acción Social, Familia y Atención a la Discapacidad presentar propuestas concretas en los próximos meses a interlocutores sociales y políticos.

8. Procedimiento de concertación

Todas estas cuestiones están siendo analizadas en su impacto económico y social, desarrollo temporal e instrumentación normativa, y planteadas al diálogo con los agentes políticos y sociales, en la consideración de conseguir desde los próximos Presupuestos Generales del Estado algunos acuerdos sobre cuestiones puntuales, y de producir en la primera mitad de la legislatura un conjunto de reformas articuladas que permitan la consolidación del Sistema, sin permitir que la excesiva ambición de las propuestas frustre acuerdos viables más parciales, pero tampoco que la dificultad de la tarea motive una actitud de desistimiento ante la misma.

En este mismo marco han de abordarse los procesos de estudio y discusión de actuaciones tan complejas como la necesaria integración de los regímenes especiales, que debe realizarse en un proceso dilatado en el tiempo y acordado con todos los sectores implicados.

9. Reforzamiento del Fondo de Reserva

El sistema de Seguridad Social tiene en la perspectiva que estamos desarrollando dos estabilizadores básicos: el crecimiento de la actividad económica y del empleo, y el acuerdo político para acordar en toda cir-

cunstancia las medidas legales necesarias para la sostenibilidad.

Pero hay otros factores que, sin ser suficientes, también son necesarios. El Gobierno comparte el criterio de que la constitución del Fondo de Reserva ha supuesto un factor relevante de estabilidad del Sistema, criterio éste que ha sido resaltado por la Comisión y todos los informes y expertos. En este sentido, seguirá dotando este Fondo con los excedentes del nivel contributivo del Sistema mayoritaria y prioritariamente, tal y como disponen sus normas reguladoras.

La primera dotación al Fondo se realizó en junio, por valor de 3.700 millones de euros, que suponen más del 96% del excedente contributivo del Sistema y cubren 4,3 mensualidades de la nómina del nivel contributivo de la Seguridad Social, ya fue un buen indicador de este compromiso. Compromiso que en 2005 se materializará con una aportación de 5.351 millones de euros, de la que ya se ha realizado una primera dotación en febrero por importe de 3.500 millones de euros. En total, el Fondo de Reserva alcanzará el este año 25.000 millones de euros.

Esto no excluye sin embargo (como la propia normativa aprobada en la legislatura precedente) que parte del excedente contributivo del Sistema tenga otras finalidades de interés para el mismo, siempre y cuando se respete un porcentaje elevado (superior por ejemplo al 90%) siga dotando el Fondo de Reserva. En este sentido, se han planteado en el comienzo del diálogo social por parte de los interlocutores sociales sugerencias, que han de ser examinadas, de puesta en marcha de incentivos a otras políticas que contribuyan a la estabilización.

Por otra parte, el Fondo de Reserva ha alcanzado ya una cuantía relevante, que nos obliga a plantear algu-

nas reflexiones paralelas a las que se han venido efectuando en otros países de nuestro entorno que disponen de similares instrumentos. La Seguridad Social de los Estados Unidos de América debate desde hace años en qué activos debe invertir sus fondos, otros países han dividido sus fondos públicos de pensiones entre diferentes gestores a fin de reducir la concentración de riesgos en un único gestor, han aparecido modelos de gestión innovadores como el del Fondo noruego para las generaciones futuras que se nutre con recursos del petróleo, el de Suecia respecto de la diversificación...

En nuestro caso, el volumen del Fondo hace necesario un estudio detenido de los activos públicos en que se invierte, y el posible repunte de los tipos de interés obliga a la reconsideración del aumento de la duración de su cartera, decidido en la etapa anterior en una coyuntura de tipos de interés decreciente. Para analizar todas estas cuestiones, su repercusión normativa y de gestión, se ha constituido en el seno del Comité de Gestión del Fondo un grupo de trabajo presidido por el Secretario de Estado de Economía, que ha comenzado ya sus trabajos y elevará sus conclusiones al propio Comité de Gestión.

10. Transparencia, control y mejora de la gestión

Pero todas estas determinaciones sobre el conjunto del sistema, su evolución y las reformas normativas no deben dejar de lado el plano de la gestión, que soporta cotidianamente el funcionamiento del sistema.

Los niveles de eficiencia del Sistema de Seguridad Social, en cuanto a la tramitación de los cobros y de las prestaciones del Sistema, han mejorado notablemente desde comienzos de los años noventa, y mantienen en la actualidad indicadores tremendamente positivos: costes de gestión en el conjunto del sistema (por deba-

jo del 0,7%), plazos de tramitación y reconocimiento de prestaciones (de escasos días), gestión de afiliaciones y cobros en red, etc. El Instituto Nacional de la Seguridad Social, y sirva simplemente este dato como ejemplo, ha repartido 1.059.407 tarjetas sanitarias europeas desde que comenzó a primero de junio hasta el 4 de mayo de 2005. De nada valdría contar con un buen sistema de Seguridad Social si no se gestionase dando respuesta ágil y adecuada a las demandas de los ciudadanos en el reconocimiento de sus derechos o facilitando el cumplimiento de sus obligaciones.

No obstante, también se aprecia en determinados aspectos importantes de la gestión la necesidad de un nuevo impulso, que intentaremos producir en los próximos años.

El nuevo Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social, cuyo anteproyecto fue elaborado por la Tesorería General de la Seguridad Social durante la anterior etapa, fue aprobado en junio de 2004, después de la culminación de su tramitación en un tiempo record en la que se introdujeron en el mismo modificaciones sugeridas por el nuevo equipo directivo, el Consejo de Estado, otros órganos del Ministerio, la Agencia de Protección de Datos, el Ministerio de Justicia, la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Su puesta en marcha permite una mejora en la gestión, una simplificación del procedimiento, e incentivos para el mejor cumplimiento de sus obligaciones por los cotizantes.

Las prestaciones de incapacidad son para nosotros prioritarias. Es ésta una prestación fundamental para garantizar la salud y la seguridad de los trabajadores, y cualquier medida que se adopte no puede alcanzar logros parciales que perjudiquen el cumplimiento de su objetivo primordial. Pero en estos momentos nos encontramos con un serio problema de gestión.

La última reformulación legal producida a mediados de los años noventa, simplificando las prestaciones por incapacidad e invalidez, produjo sus efectos hasta 1999, y a partir de esa fecha se han incumplido sistemáticamente las previsiones presupuestarias, con incrementos de coste muy superiores a los que se derivarían del incremento de la población protegida y de los salarios.

A causa de esta situación, no se alcanzaron los objetivos previstos en los convenios firmados con las comunidades autónomas dentro del Programa de Ahorro en Incapacidad Temporal y como consecuencia de ello, no se han librado los fondos ni el año 2003 ni el año 2004, habiéndose deteriorado notablemente el flujo de información que llega al INSS desde los Servicios de Salud de las comunidades autónomas.

Esta preocupante situación motivó la adopción de un conjunto de medidas, algunas de ellas con carácter inmediato. El decreto de nueva estructura del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales contempló la creación en el Instituto Nacional de Seguridad Social de una nueva subdirección de control de la Incapacidad Temporal, que no ha producido incremento de gasto al haberse compensado el incremento de costes con la supresión de una subdirección general que tenía encomendadas tareas de información y publicidad.

Van a incrementarse los efectivos sanitarios del INSS, tanto con nuevas plazas como con la contratación de médicos interinos. Hemos discutido con las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales (MATEP) la mejora de la conexión e intercambios de información entre sus servicios y los del INSS, dentro de un proceso de revisión de la distinta normativa sobre las MATEP que hemos empezado a discutir con el sector (segregación de las actividades de prevención de riesgos laborales, actualización de los capitales-coste a

las nuevas realidades demográficas, etc.) y que ha culminado en la redacción de una Orden Ministerial, actualmente en fase de consulta.

Y durante el verano revisamos con las Comunidades autónomas los convenios para 2004 del Programa de Ahorro en Incapacidad Temporal fijando objetivos realistas que posibiliten mejoras en el intercambio de información y en la gestión del control de los procesos de IT por parte de los Servicios de Salud y del INSS.

En relación con las medidas de persecución de las situaciones de fraude, que también preocupaban a la Comisión, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social viene cumpliendo sus obligaciones con efectivos y medios materiales tan precarios que llaman la atención.

En este sentido estamos elaborando conjuntamente un Plan definido de actuaciones inspectoras en el área de Seguridad Social, que mejore los medios de la Inspección, trabaje sobre aplicaciones prácticas antes que sobre criterios burocráticos, y nos permita abordar la compleja problemática infractora (economía irregular, falsos autónomos, encuadramientos inadecuados) con planificación de actuaciones.

La unidad de policía adscrita a la Seguridad Social, otro elemento de gran valor, se encuentra en la actualidad con un 40% de sus efectivos vacantes, y ya hemos establecido los oportunos contactos con el Ministerio de

Interior a fin de incrementar en el plazo más breve posible estos efectivos, imprescindibles en la lucha contra el fraude.

Pero no todas las actuaciones de control corresponden a los órganos administrativos. En la línea de lo demandado por la Comisión y expuesto en su discurso de investidura por el Presidente del Gobierno, el incremento de la transparencia del Sistema y de la información a los ciudadanos deben ser un objetivo prioritario, que además nos ayude a convertir a todos los trabajadores en agentes activos de control del cumplimiento de las obligaciones de los empleadores.

Esperamos poder facilitar en el plazo de unos meses información no sólo sobre la vida laboral, sino sobre las bases por las que se ha producido la cotización, a fin de permitir que se efectúen las reclamaciones pertinentes sobre las irregularidades detectadas. La mayor transparencia supondrá asimismo completar la información que mensualmente se ofrece sobre el número de cotizaciones con su repercusión en el número de cotizantes que generan derechos en el Sistema, permitiendo así a la sociedad española disponer de una información útil para sus determinaciones sobre las reformas del Sistema o sobre el mercado del trabajo. Hemos presentado una nueva estadística sobre afiliación de extranjeros y el 2 de diciembre de 2004 se entregó a los medios informativos el calendario de publicación de estadísticas mensuales de afiliación, paro y pensiones para el año 2005.