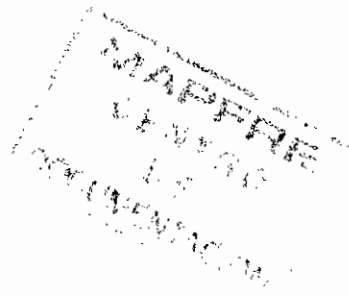


R 37633  
N 39354



---

**CUADERNOS DE LA FUNDACIÓN**

**Nº 94**

**\* \* \* \***

**LA RENOVACIÓN DEL PACTO DE TOLEDO Y  
LA REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES:  
¿ES SUFICIENTE EL PACTO POLÍTICO?**

---

Autor: Antonio Guardiola Martínez

Mayo, 2005

**ISBN: 84-89429-84-7**

**Depósito Legal: M-20.629-2005**

**Copyright: Fundación MAPFRE Estudios**

**Prohibida la reproducción total o parcial de este trabajo sin el permiso escrito del autor o de la FUNDACIÓN MAPFRE ESTUDIOS**

## **LISTA DE CUADERNOS DE LA FUNDACIÓN MAPFRE ESTUDIOS EDITADOS:**

1. Filosofía Empresarial
2. Resultados de la Encuesta sobre "Altos Profesionales de Seguros" (A.P.S.)
3. Dirección y Gestión de la Seguridad
4. Los Seguros en una Europa cambiante: 1990-1995 (No disponible)
5. La Distribución Comercial del Seguro: Sus Estrategias y Riesgos
6. Elementos de Dirección Estratégica de la Empresa
7. Los Seguros de Responsabilidad Civil y su Obligatoriedad de Aseguramiento
8. La Implantación de un Sistema de Controlling Estratégico en la Empresa
9. Técnicas de Trabajo Intelectual
10. Desarrollo Directivo: Una Inversión Estratégica
11. El Concepto de Seguridad en la Ciencia y la Ciencia de la Seguridad
12. Los Seguros de Salud y la Sanidad Privada
13. Calidad Total y Seguridad
14. El Reaseguro de Exceso de Pérdidas
15. El Coste de los Riesgos en la Empresa Española 1991
16. La Legislación Española de Seguros y su Adaptación a la Normativa Comunitaria

Número Especial: Informe sobre el Mercado de Seguros 1993

17. Medio Ambiente Seguro: Desarrollo Futuro
18. El Seguro de Crédito a la Exportación en los países de la OCDE (Evaluación de los resultados de los aseguradores públicos)
19. Una Teoría de la Educación
20. El Reaseguro en los Procesos de Integración Económica

Número Especial: Informe sobre el Mercado de Seguros 1994

21. La Nueva Regulación de las Provisiones Técnicas en la Directiva de Cuentas de la C.E.E. Provisiones Técnicas de Seguros de Vida en las Directivas Comunitarias
22. Rentabilidad y Productividad de Entidades Aseguradoras
23. Análisis de la Demanda de Seguro Sanitario Privado
24. El Seguro: Expresión de Solidaridad desde la Perspectiva del Derecho
25. El Reaseguro Financiero
26. El Coste de los Riesgos en la Empresa Española 1993
27. La Calidad Total como Factor para elevar la Cuota de Mercado en Empresas de Seguros
28. La Naturaleza Jurídica del Seguro de Responsabilidad Civil
29. Ruina y Seguro de Responsabilidad Civil Decenal

Número Especial: Informe sobre el Mercado de Seguros 1995

30. El Tiempo del Directivo
31. Tipos Estratégicos, Orientación al Mercado y Resultados Económicos: Análisis Empírico del Sector Asegurador Español

32. Decisiones Racionales en Reaseguro
33. La función del Derecho en la Economía
34. El Coste de los Riesgos en la Empresa Española 1995
35. El Control de Riesgos en Fraudes Informáticos
36. Cláusulas Limitativas de los Derechos de los Asegurados y Cláusulas Delimitadoras del Riesgo Cubierto. Las Cláusulas de Limitación Temporal de la Cobertura en el Seguro de Responsabilidad Civil

Número Especial: Informe sobre el Mercado de Seguros 1996

37. La Responsabilidad Civil por Accidente de Circulación. Puntual Comparación de los Derechos Francés y Español
38. Legislación y Estadísticas del Mercado de Seguros en la Comunidad Iberoamericana
39. Perspectiva Histórica de los Documentos Estadístico-Contables del Órgano de Control: Aspectos Jurídicos, Formalización y Explotación
40. Resultados de la Encuesta sobre la Organización y Gestión de la Seguridad en la Empresa (1996)
41. De Maastricht a Amsterdam: Un paso más en la integración europea

Número Especial: Informe sobre el Mercado de Seguros 1997

42. La Responsabilidad Civil por contaminación del entorno y su aseguramiento
43. Resultados de la Encuesta sobre Disponibilidad de Instalaciones de Protección contra Incendios en la Empresa 1997"
44. Resultados de la Encuesta sobre Implantación en la Empresa de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales
45. Los Impuestos en una Economía Global

46. Evolución y Predicción de las Tablas de Mortalidad Dinámicas para la Población Española
47. El Fraude en el Seguro del Automóvil: Cómo detectarlo
48. Matemática Actuarial no Vida con MapleV
49. Solvencia y Estabilidad Financiera en la Empresa de Seguros: Metodología y Evaluación Empírica mediante Análisis Multivariante
50. Mixturas de Distribuciones: Aplicación a las variables más relevantes que modelan la siniestralidad en la Empresa Aseguradora
51. Seguridades y Riesgos del joven en los grupos de edad
52. La Estructura Financiera de las Entidades de Seguros
53. Habilidades Directivas: Estudio de sesgo de género en instrumentos de evaluación
54. El Corredor de Reaseguro y su legislación específica en América y Europa
55. Resultados de la Encuesta: "La Seguridad contra Intrusión (Seguridad Privada) en la Empresa. 1999"
56. Análisis económico y estadístico de los factores determinantes de la demanda de los seguros privados en España
57. Informe final. Encuesta: "La Organización y Gestión de la Seguridad en la Empresa. 1999"
58. Problemática contable de las operaciones de reaseguro
59. Estudios sobre el Euro y el Seguro
60. Análisis Técnico y Económico del conjunto de las empresas aseguradoras de la Unión Europea

61. Sistemas Bonus-Malus generalizados con inclusión de los costes de los siniestros
62. Seguridad Social. Temas generales y régimen de clases pasivas del Estado
63. Análisis de la repercusión fiscal del seguro de vida y los planes de pensiones. Instrumentos de previsión social individual y empresarial
64. Fundamentos técnicos de la Regulación del Margen de Solvencia
65. Ética Empresarial y Globalización
66. Encuesta: "Seguridad contra Incendios en la empresa. 2000"
67. Gestión Directiva en la Internacionalización de la Empresa
68. Los seguros de crédito y de caución en Iberoamérica
69. Provisiones para prestaciones a la luz del Reglamento de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados: Métodos Estadísticos de Cálculo
70. El Cuadro de Mando Integral para las entidades aseguradoras
71. Gestión de activos y pasivos en la cartera de un fondo de pensiones
72. Análisis del proceso de exteriorización de los compromisos por pensiones
73. Financiación del capital-riesgo mediante el seguro
74. Estructuras de propiedad, organización y canales de distribución de las empresas aseguradoras en el mercado español
75. Incidencia de la Nueva Ley de Enjuiciamiento Civil en los procesos de responsabilidad civil derivada del uso de vehículos a motor
76. La incorporación de los sistemas privados de pensiones en las pequeñas y medianas empresas

77. Resultados de la Encuesta sobre *"El Coste de los Riesgos en la Empresa Española. 2001"*
78. Nuevas perspectivas de la educación universitaria a distancia
79. La actividad de las compañías aseguradoras de vida en el marco de la gestión integral de activos y pasivos
80. Los Planes y Fondos de Pensiones en el contexto europeo: la necesidad de una armonización
81. El Seguro de Dependencia. Una visión general
82. Informe Final. Encuesta: "La Organización y Gestión de la Seguridad en la Empresa 2002"
83. La teoría del valor extremo: fundamentos y aplicación al seguro, ramo de responsabilidad civil autos
84. Estudio de la estructura de una cartera de pólizas y de la eficiencia de un Sistema Bonus-Malus
85. La Matriz Valor-Fidelidad en el Análisis de los Asegurados en el Ramo del Automóvil
86. El Margen de Solvencia de las Entidades Aseguradoras en Iberoamérica
87. Dependencia en el modelo individual, aplicación al riesgo de crédito
88. Análisis Multivariante Aplicado a la Selección de Factores de Riesgo en la Tarificación
89. Mercados Aseguradores en el Área Mediterránea y Cooperación para su Desarrollo
90. Centros de atención telefónica del sector asegurador



91. Problemática de la reforma de la Ley de Contrato de Seguro
92. Medición de la esperanza de vida residual según niveles de dependencia en España y costes de cuidados de larga duración
93. Informe Final. Encuesta: "Seguridad contra Intrusión y Actos Antisociales en la Empresa (Seguridad Privada). 2003"
94. La renovación del Pacto de Toledo y la reforma del sistema de pensiones: ¿Es suficiente el pacto político?

**LA RENOVACIÓN DEL PACTO DE TOLEDO Y  
LA REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES:  
¿ES SUFICIENTE EL PACTO POLÍTICO?**

**Autor:** Antonio Guardiola Martínez  
Licenciado en Administración y Dirección de Empresas  
(Especialidad en Ciencias del Seguro)  
Licenciado en Ciencias Actuariales y Financieras  
*Facultad de Ciencias del Seguro, Jurídicas y de la Empresa  
Universidad Pontificia de Salamanca (Campus de Madrid)*

## PRESENTACIÓN

El presente cuaderno contiene el trabajo que bajo el título “*La renovación del Pacto de Toledo y la reforma del sistema de pensiones: ¿es suficiente el pacto político?*”, fue presentado por su autor como Memoria de fin de grado para la obtención de los títulos de *Licenciado en Ciencias Actuariales y Financieras* y *Graduado Superior Universitario en Ciencias Actuariales*, otorgados por la Universidad Pontificia de Salamanca en la Facultad de Ciencias del Seguro, Jurídicas y de la Empresa que gestiona la Fundación MAPFRE Estudios.

Dicha Memoria fue dirigida por el profesor Dr. D. José Luis Tortuero Plaza como tutor de la misma, habiendo merecido las máximas calificaciones. Conviene indicar que, de acuerdo con las normas académicas aplicables, la calificación final de cada Memoria se obtiene a la vista de las notas otorgadas por el tutor de la misma y por el supervisor que debe ser nombrado de acuerdo con las indicadas normas.

El trabajo referido obtuvo en octubre del pasado año la condición de finalista en el premio a la mejor memoria de grado que cada año convoca la Fundación para estimular la calidad y excelencia de los trabajos de fin de grado que los alumnos de licenciatura de la Facultad han de realizar obligatoriamente para obtener dicho grado académico, no pudiendo presentarse al premio Memorias cuya calificación sea inferior a 9 (sobre 10). Uno de los componentes del premio es la posibilidad de que el trabajo sea publicado en la presente colección de *Cuadernos de la Fundación*.

En la última edición del premio, a la vista de la calidad de los trabajos finalistas, el jurado acordó proponer a la Fundación la publicación de los mismos. El Jurado que juzgó la convocatoria estuvo presidido por la Vicedecana de Régimen Académico de la Facultad, y compuesto, además, por cuatro profesores del Centro, ninguno de los cuales puede haber intervenido en las Memorias presentadas al premio ni como tutores ni como supervisores.

El contenido de la obra, sobre el que no es oportuno extenderse con el fin de evitar al lector reiteraciones innecesarias, aborda un tema de gran actualidad como es el de la reforma del sistema español de pensiones y la influencia que en ella ejerce la renovación de los Pactos de Toledo y, dentro de la amplitud conferida al mismo, refleja de manera actual, completa y rigurosa el estado de la materia tratada. El texto ha sido actualizado incorporando al mismo las oportunas referencias relativas al *libro blanco de la dependencia*, remitido por el Ministro de Trabajo y Asuntos sociales al Consejo de Ministros en diciembre del pasado año.

Para finalizar, desearía transmitir desde estas líneas mi felicitación al autor, por el esfuerzo y resultado final obtenido, así como a tutor del trabajo, por la acertada selección del tema y por la rigurosa dirección del mismo. También desearía que la presente publicación, objeto de esta breve presentación, sirva para que el autor, al que he tenido como alumno y que también ha cursado en el Centro la *Licenciatura en Administración y Dirección de Empresas*, -cuya Memoria fin de grado para dicho título obtuvo el premio a la mejor memoria en la anterior convocatoria (nº 80 de esta colección, cuya presentación también tuve la satisfacción de realizar-, sienta la convicción de que lo que hoy se publica pueda servir de estímulo para preservar en la senda del estudio, el análisis y el trabajo científico relacionados con el extenso ámbito del Seguro, manteniendo como hasta ahora el objetivo del esfuerzo y del trabajo bien hecho, no solo desde el punto de vista académico, como demuestra su expediente, sino también desde la perspectiva profesional, en la que en breve deberá verse inmerso el autor.

Madrid, marzo de 2004

Esther Ruiz González

Profesora Encargada de Cátedra de Derecho del Seguro Privado  
Vicedecana de Alumnos y Extensión Académica de la Facultad

## **ÍNDICE**

<b>ABREVIATURAS</b>	1
<b>INTRODUCCIÓN</b>	2

### **PRIMERA PARTE:**

#### **GÉNESIS Y CONSECUENCIAS DEL PACTO DE TOLEDO DE 1995**

##### **CAPÍTULO I**

###### **GÉNESIS DEL PACTO DE TOLEDO**

<b>1. Antecedentes</b>	5
<b>2. El Pacto de Toledo: Preámbulo y Recomendaciones</b>	9
2.1. Preámbulo	9
2.2. Recomendaciones	11

##### **CAPÍTULO II**

###### **LAS REFORMAS LEGISLATIVAS DERIVADAS DEL PACTO DE TOLEDO (1995-2003): EL ACUERDO DE 9 DE ABRIL DE 2001**

<b>1. La Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social</b>	20
1.1. Introducción	20
1.2. Principios inspiradores y medidas de la Ley de Consolidación	21
1.3. Otras innovaciones de la Ley de Consolidación	25
<b>2. La Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria</b>	25
<b>3. La Ley 35/2002, de 12 de junio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible</b>	27
<b>4. Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social de 2001</b>	28
4.1. Objetivos del Acuerdo	28
4.2. Principios del Acuerdo	29

## SEGUNDA PARTE:

### EL PROCESO DE RENOVACIÓN DEL PACTO DE TOLEDO

#### CAPÍTULO III

#### **LA RENOVACIÓN DEL PACTO DE TOLEDO (I): LA PROBLEMÁTICA PLANTEADA A LA COMISIÓN NO PERMANENTE DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS**

<b>1. El Sistema Público de Pensiones</b>	51
<b>2. Los sistemas complementarios de pensiones</b>	53
<b>3. Problemas demográficos</b>	57
3.1. La natalidad	57
a) Introducción	57
b) Datos estadísticos	58
a') Evolución de la tasa de fecundidad por edad	58
b') Edad media de la maternidad	59

c') Distribución de mujeres según el número de hijos nacidos vivos y su relación con la edad, el estado civil y el nivel de estudios.	60
<b>3.2. La mortalidad</b>	<b>62</b>
a) Introducción	62
b) Datos estadísticos	63
a') Pirámide de nacimientos	63
b') Esperanza de vida	64
c') Probabilidad de muerte según la edad	65
c) Resumen	65
<b>3.3. La emigración</b>	<b>66</b>
<b>4. La situación de la mujer</b>	<b>67</b>
<b>5. La dependencia</b>	<b>71</b>
<b>6. La estructura demográfica y su evolución: problemática</b>	<b>74</b>
<b>7. La situación del mercado laboral y la jubilación</b>	<b>81</b>

#### CAPÍTULO IV

### **RENOVACIÓN DEL PACTO DE TOLEDO (II): EL PLANTEAMIENTO DE LA OPOSICIÓN POLÍTICA Y DE LAS ORGANIZACIONES REPRESENTATIVAS (SINDICATOS Y EMPRESARIOS)**

<b>1. La oposición política: el Partido Socialista Obrero Español</b>	<b>85</b>
<b>2. Los sindicatos: la Unión General de Trabajadores</b>	<b>90</b>
a) Sobre la estabilidad y equilibrio del sistema de la Seguridad Social	92
b) Sobre la jubilación anticipada y la prejubilación	93
c) Sobre la mejora de las pensiones mínimas	95
d) Sobre las proyecciones demográficas y de gasto	96
e) Sobre el mercado de trabajo y el empleo	97
f) Sobre inmigración	97
g) Sobre el sistema de protección social	97
<b>3. Los aseguradores privados: UNESPA</b>	<b>99</b>

<b>4. La Asociación de Instituciones de Inversión Colectiva y Fondos de Pensiones (INVERCO)</b>	109
<b>5.-Últimas novedades en la aplicación de las recomendaciones del Pacto de Toledo</b>	115
5.1.- El libro blanco de la dependencia	115
5.1.1 Las personas dependientes en España.	115
5.1.2 El cuidado a las personas dependientes en España.	117
5.1.3 El Sistema Nacional de atención a la dependencia.	117
5.1.4 Financiación y retornos económicos.	119
5.2.- El Fondo de Reserva	119
5.2.1 El Fondo de Reserva de la Seguridad Social	119
5.2.2 La ordenación del Fondo	119
5.2.3 La situación financiera del Fondo	120
5.2.4 Activos financieros	121
5.3.- La Ley de Presupuestos para el año 2205	121
<b><u>CAPÍTULO V</u></b>	
<b>EL PACTO DE TOLEDO DE 2003: ANÁLISIS, VALORACIÓN Y PERSPECTIVAS</b>	
<b>1. Desarrollo del Pacto de Toledo</b>	123
<b>2. Recomendaciones adicionales</b>	136
<b>3. El Sistema de pensiones en el marco de la Unión Europea</b>	139
3.1. Mecanismos de coordinación en el ámbito de la Unión Europea	139
3.2. Políticas económicas y presupuestarias orientadas a la estabilidad, al crecimiento y a la mejora del gasto social. Sostenibilidad financiera del sistema	140
3.3. La movilidad de los trabajadores en la Unión Europea	140
<b>4. Seguimiento y evaluación</b>	141
<b>CONCLUSIONES</b>	143
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	148



## **ABREVIATURAS**

- CC.OO.: Comisiones Obreras
- CEOE: Confederación Española de Organizaciones Empresariales
- CEPYME: Confederación Española de la Pequeña Y Mediana Empresa
- CES: Comité Económico y Social
- INE: Instituto Nacional de Estadística
- INSS: Instituto Nacional de la Seguridad Social
- INVERCO: Asociación de Instituciones de Inversión Colectiva y Fondos de Pensiones
- IT: Incapacidad Temporal
- IVA: Impuesto sobre el Valor Añadido
- LGSS: Ley General de la Seguridad Social
- OISS: Organización Internacional de la Seguridad Social
- PP: Partido Popular
- PSOE: Partido Socialista Obrero Español
- PYMES: Pequeñas y Medianas Empresas
- SOVI: Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez
- TRLSGSS: Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social
- UAB: Universidad Autónoma de Barcelona
- UGT: Unión General de Trabajadores
- UNESPA: Unión Española de Entidades Aseguradoras, Reaseguradoras y de Capitalización

*La renovación del Pacto de Toledo y la reforma del Sistema de Pensiones:  
¿es suficiente el pacto político?*

## **PRIMERA PARTE**

# **GÉNESIS Y CONSECUENCIAS DEL PACTO DE TOLEDO DE 1995**

## **INTRODUCCIÓN**

El presente trabajo versará sobre los principales condicionantes de diverso carácter (social, económico, demográfico, etc.) que han dado pie a la renovación del Pacto de Toledo, como continuación de la necesaria reforma del sistema de la Seguridad Social de España iniciada por dicho Pacto en 1995.

Para ello, se comenzará exponiendo las causas que dieron lugar a la firma del Pacto de Toledo en 1995, el cual salió adelante ante la necesidad de modificar el sistema de previsión social para poder garantizar el equilibrio y continuidad de éste en el futuro.

A continuación, se analizarán igualmente las medidas reformadoras que, a raíz de la firma del Pacto, se pusieron en marcha para la consecución de los objetivos marcados.

Finalmente, se tratará de presentar la evolución de la situación que ha dado lugar a la renovación del Pacto de Toledo en 2003: esto es, cuál ha sido el “movimiento”, si se permite la expresión, que ha habido detrás de dicha renovación, en vez de centrarnos en el desarrollo del contenido de tal renovación al cual se hará referencia sin abordar, no obstante, un análisis pormenorizado del mismo.

El Sistema de la Seguridad Social puede que esté en una de las mayores encrucijadas a las que haya hecho frente, dado que han coincidido diversos factores de índole económica y demográfica, como el mantenimiento de elevadas tasas de desempleo, la globalización de los mercados, el envejecimiento de la población, el aumento de los índices de dependencia, etc., que han puesto en jaque al Sistema de Protección Social.

Ante esta situación, la sociedad se ha instalado en cierto alarmismo, si bien en Europa los sistemas de protección social, que son parte inseparable de nuestra cultura, han funcionado y están funcionando a pesar de sus problemas internos. Pero, en realidad, la situación no es tan crítica, y la prueba de ello es que los intentos y propuestas de abandono del sistema de reparto y el correspondiente retorno a los esquemas de capitalización no han obtenido ningún respaldo.

Debemos recordar que en dichos sistemas encontramos una pieza fundamental de convivencia solidaria, garante de la “paz social” y generadora de los compromisos que aúnan de forma solidaria a los miembros de cada generación y a los de distintas generaciones, por lo que hay que ser muy precavidos ante una situación cuyo mayor atractivo es el efecto económico, más o menos adornado con implicaciones sociales.

Los países europeos, y entre ellos España, como creadores y difusores de los actuales Sistemas de protección social, tienen la responsabilidad de reajustar y hacer viables dichos Sistemas, destacando sus valores y evitando los espejismos del nuevo estado de bienestar. Todo ello deberá realizarse de forma realista y dura: realista, porque los cambios que han de producirse son absolutamente necesarios y serán de carácter restrictivo mayoritariamente, y dura porque en una reflexión colectiva, todos somos partícipes de su situación.

No cabe la duda de que “los Sistemas son viables si somos capaces de racionalizarlos y, por la cuenta que nos tiene a todos, debemos empeñarnos en ello. De

lo contrario, la intolerancia, la incomprensión, la insolidaridad y el inmovilismo a ultranza darán paso a su desmantelamiento”.<sup>1</sup>

Ante esta situación España inició la reforma de su Sistema con la firma del Pacto de Toledo, el cual ha sido renovado recientemente. Dicha reforma va a requerir tiempo, esfuerzo y paciencia, pero no debe atrasarse en demasía, y deberá realizarse desde el consenso y la unidad de todas las organizaciones y partidos.

---

<sup>1</sup> TORTUERO PLAZA, José Luis. “Reflexiones sobre la Seguridad Social y su reforma: del compromiso político a la reforma legislativa” en *Tribuna Social*, Colaboraciones especiales: Seguridad Social, pp. 9 a 27. num. 107, 1999. Ed. CISS, S.A.

## **CAPÍTULO I**

### **GÉNESIS DEL PACTO DE TOLEDO**

#### **1. Antecedentes**

Fue en 1977 cuando se reconoció públicamente por primera vez la necesidad de introducir reformas consensuadas en el sistema público de Seguridad Social vigente en nuestro país. En esta línea, el Pacto de la Moncloa propició determinados cambios orientados prioritariamente a la gestión de dicho sistema.

Por aquel entonces la preocupación fundamental consistía en hacer más participativa, transparente y sencilla la gestión de la Seguridad Social, por lo que se constituyeron nuevas Entidades Gestoras: el INSS (Instituto Nacional de la Seguridad Social), el INSALUD (Instituto Nacional de la Salud), el INSERSO (Instituto Nacional de Servicios Sociales), el ISM (Instituto Social de la Marina) y el INEM (Instituto Nacional de Empleo). Se instituyeron como órganos de control y seguimiento los Consejos Generales tripartitos correspondientes.

Mediante dichos Consejos Generales, las Organizaciones sindicales y empresariales pudieron acercarse más a la realidad de nuestro sistema de protección social y conocer mejor sus dificultades tanto presentes como latentes.

Dicho conocimiento más preciso de los datos llevó consigo el inicio de un debate sobre la necesidad de reformar el Sistema Público de Seguridad Social, que llevó a las distintas Organizaciones (sindicales, empresariales...) a promover diversas iniciativas para dicha reforma.

En 1981 se opta por instaurar un debate a través de una Comisión de Reforma la cual, a pesar de no poderse alcanzar un acuerdo entre las fuerzas sociales y el Gobierno, sirvió como foro de resonancias para contrastar algunos problemas de primer orden. En este caso, el debate se centró en las desmesuradas cotizaciones empresariales y su incidencia negativa en la competitividad y el empleo, y en la necesidad de complementar las pensiones públicas con planes privados y en el esbozo de alternativas en cuanto a la gestión del Sistema Nacional de Salud.

El resultado de estos debates fue una modesta reducción en las cotizaciones y los primeros trabajos que condujeron a la Ley General de Sanidad y a la Ley de Planes y Fondos de Pensiones.

Posteriormente, en el contexto de nuestra por entonces cercana incorporación a la Comunidad Europea, se negocia y suscribe en 1984 el Acuerdo Económico y Social, el cual se centra en las pensiones públicas y que propició que el Gobierno llevara al Parlamento la que luego sería Ley 26/1985, de Reforma de las Pensiones Públicas.

Dicha Ley tuvo como finalidad principal establecer un mayor equilibrio y proporcionalidad entre el esfuerzo retributivo realizado mediante las

cotizaciones y las prestaciones generadas con dicho esfuerzo. De este modo, se ampliaron los periodos necesarios para acceder a las prestaciones, así como el periodo de cotización para determinar la base de cálculo de la cuantía de las pensiones.

Pero la Ley 26/1985 fue considerada insuficiente por medios empresariales y provocó un profundo rechazo por parte de los sindicatos, dando lugar a que fuese convocada, por Comisiones Obreras, la primera huelga general desde la restauración del sistema democrático en España.

Tras la huelga general del 14 de diciembre de 1988, el Parlamento adoptó diversas medidas para tratar de atender las reivindicaciones sindicales, sin que de modo paralelo se establezcan las bases de un consenso social entre partidos políticos, organizaciones empresariales y organizaciones sindicales, tan necesario para afrontar la “empresa” de reformar el Sistema de la Seguridad Social.

Finalmente, las altas tasas de crecimiento económico durante los años 89 y 90 atenuaron la imagen de crisis que se cernía sobre la Seguridad Social, pero la destrucción masiva de empleos y la evolución negativa de la economía obligó a todos a un ejercicio de responsabilidad a fin de conseguir que en España hubiese un sistema viable de Seguridad Social, y a buscar las líneas de reforma mediante el mayor nivel de consenso posible.

La inestabilidad patente que comenzó a darse a partir de la crisis iniciada en 1992 puso de manifiesto la insuficiencia de las últimas reformas parciales del Sistema Español de la Seguridad Social.

La delicada situación económica, y en especial la del empleo, provocó que el Pleno del Congreso de los Diputados aprobara el 15 de febrero de 1994 una Proposición no de Ley (presentada por el Grupo Parlamentario



Catalán), creando una ponencia en el seno de la Comisión de Presupuestos, con la finalidad de elaborar un Informe dedicado a analizar los problemas estructurales del sistema y a indicar las principales reformas que deberían acometerse en los próximos años, para garantizar la viabilidad del sistema público de pensiones y evitar un mayor déficit público en el Presupuesto del Estado.

Se pretendía así algo más que una reflexión sobre los problemas de la financiación de la Seguridad Social española, agudizados por un contexto recesivo y pleno de inestabilidad, de modo que se tomaran decisiones estructurales y no coyunturales, que afectasen a aspectos fundamentales del Sistema.

El 2 de marzo de 1994 se constituye en el seno de la Comisión de Presupuestos la correspondiente Ponencia, integrada por todos los grupos parlamentarios.

Se inició entonces una serie de comparecencias de altos cargos y expertos, que comenzó con la del Ministro de Trabajo<sup>2</sup> y concluyó con la del Secretario General de la Seguridad Social<sup>3</sup>.

La Ponencia permaneció estancada en su actividad un tiempo, si bien fue relanzada mediante la convocatoria de una reunión de sus miembros en Toledo, reunión que dio lugar al logro de un acuerdo, conocido como “Pacto de Toledo”, si bien su nombre exacto es el siguiente: *“Proyecto de Informe elaborado por la ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse”*.

---

<sup>2</sup> 22 de marzo de 1994.

<sup>3</sup> 27 de septiembre de 1994.

El resultado de los trabajos de la Ponencia dio lugar a quince Recomendaciones, las cuales se tratarán a continuación.

Concluido el acuerdo en Toledo, se preparó un Informe a modo de preámbulo del Pacto, cuyo contenido no había sido previamente consensuado, y diversos anexos estadísticos con cuadros relativos a la evolución de los recursos y los gastos, las afiliaciones, bases medias de cotización, tipos de cotización, aportación del Estado a la Seguridad Social, ingresos y gastos por Regímenes, estructura de la población española por tramos de edad y en relación con la actividad económica.

Se abrió un periodo de observaciones y enmiendas a todos los Grupos Parlamentarios y, después de una nueva reunión, el 6 de abril de 1995 el Congreso de los Diputados aprobó por unanimidad el Pacto de Toledo.

## **2. El Pacto de Toledo: preámbulo y recomendaciones**

### *2.1. Preámbulo*

El documento que recoge el Pacto de Toledo va precedido de un preámbulo en el que se describen las características del Sistema de la Seguridad Social español, su financiación, los gastos, un análisis comparativo de ingresos y gastos, los factores que pueden incidir en su futuro financiero y algunas consideraciones generales sobre posibles líneas de actuación.

Dicho preámbulo, en realidad tuvo dos versiones, la segunda de las cuales fue mucho más ponderada en la descripción de los hechos y en las valoraciones.

La primera versión resultaba llamativa, ya que, según sus autores, el Sistema de Seguridad Social (especialmente las pensiones) habría alcanzado una situación cercana a la perfección, gracias sobre todo a los cambios introducidos por la Ley 26/1985, de Reforma de las Pensiones Públicas. Existían, no obstante, al decir de los propios autores del preámbulo, ciertos riesgos que era conveniente conjurar pero partiendo siempre de la consolidación del modelo vigente.

Por el contrario, las descalificaciones referidas a etapas anteriores a 1982 llegan a afirmar que el sistema anterior “propiciaba el fraude y el despilfarro de recursos”.

El origen del Pacto de Toledo está, no obstante, mucho más cerca y tiene causas bien conocidas: el creciente déficit de los últimos años anteriores al Pacto, la recesión económica, el desempleo, las elevadas cotizaciones sobre las empresas que restaban competitividad en el comercio internacional, la desfavorable evolución demográfica (problema todavía más grave hoy en día) y el llamado *efecto sustitución* de pensiones antiguas bajas por otras nuevas mucho más altas.

Así, se decía que la disminución en un punto del tipo de cotización se había compensado con el sistema impositivo, si bien los cálculos más sensatos muestran que el aumento del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) en 1995 fue más allá de la mera compensación, constituyéndose en una medida de recaudación adicional.

Por ello, no resultaba adecuado afirmar que la reducción del tipo de cotización en semejantes condiciones hubiese favorecido “una mejora de la competitividad empresarial”.

Otros apartados dedicados a reprobar cualquier fórmula de capitalización en materia de pensiones y a mantener el modelo vigente de reparto son igualmente sorprendentes y quedaron más matizados en la versión definitiva del documento.

Podemos afirmar que sólo desde un punto de vista extremista puede decirse que no hay versiones intermedias entre el sistema puro de reparto y el de pura capitalización.

La existencia de un sistema de protección social constituye una parte esencial del modelo social europeo, pero es evidente que dicha protección social se alcanza más eficazmente con una combinación de esfuerzos solidarios y del ahorro individual. Así, el Libro Verde en materia de pensiones privadas<sup>4</sup> preparado por la Comisión Europea destaca como prioridad la complementariedad de lo público y lo privado en el sistema de protección social<sup>5</sup>.

## *2.2. Recomendaciones*

Fueron quince las recomendaciones que desde el Parlamento se dirigen al Gobierno a partir de un objetivo principal: “garantizar en el futuro un sistema de pensiones justo, equilibrado y solidario, de acuerdo con los principios contenidos en el artículo 41 de la Constitución Española”.

Las medidas a adoptar quieren garantizar la viabilidad de un sistema público de pensiones, pero no necesariamente, sino más bien lo contrario, la del sistema público según el modelo vigente entonces, cuya incapacidad para hacer frente a los problemas en el futuro era reconocida por todos.

---

<sup>4</sup> “Supplementary Pensions in the Single Market: a Green Paper”, European Commission, 1997.

<sup>5</sup> “Los planes y fondos de pensiones en el contexto europeo: la necesidad de una armonización”, Antonio Guardiola Martínez, Cuadernos de la Fundación MAPFRE Estudios, 2004.

*Primera: separación y clarificación de las fuentes de financiación*

Distingue entre las prestaciones de naturaleza contributiva y las no contributivas. Las primeras se nutrirán básicamente de cotizaciones sociales, mientras que las segundas, por su universalidad, se financiarán exclusivamente con impuestos. En el primer caso estarán las pensiones, en tanto que en el segundo figurarán la sanidad y los servicios sociales, entre otras.

Se recomienda al Gobierno que culmine, en el menor plazo posible, esta separación de las fuentes de financiación, de modo que las cotizaciones sociales “deberán ser suficientes para la cobertura de prestaciones contributivas” y otro tanto se hará con las aportaciones del Presupuesto del Estado para las no contributivas.

Igualmente, se considera conveniente que la fiscalidad general haga frente a las bonificaciones en las cotizaciones de contratos dirigidos a grupos con especial dificultad para encontrar empleo y para la financiación de jubilaciones anticipadas o de sectores productivos.

No se excluye la posibilidad de contemplar la aplicación de una “contribución universal sobre todas las rentas”, es decir, se examina si es conveniente o no la aplicación de un impuesto progresivo, lo cual parece ir en contra de los criterios que se auspician en otros países tendentes a la reducción de cargas fiscales, como Suecia.

*Segunda: constitución de reservas*

Esta recomendación resultó un tanto sorprendente dentro de un sistema de reparto, aunque fuese atenuado. Ahora bien, ya era un modelo conocido,

pues se había aplicado en otros países del Espacio Económico Europeo y, además, no es comprensible un fondo de reservas que no sea capitalizado.

Dice el Pacto de Toledo que “el Sistema de Pensiones precisa de la constitución de reservas que atenúen los efectos de los ciclos económicos ... por ello, en su caso, los excedentes que pudieran existir en los ejercicios presupuestarios de los momentos de bonanza deberían ser utilizados para constituir ... fondos de equilibrio que permitan actuar en los momentos bajos del ciclo..”.

Si bien debe señalarse que, parecía lógico entonces que antes de constituir dichas reservas debería procederse a la amortización de los préstamos y anticipos del Estado que había recibido la Seguridad Social en los últimos tres años previos al Pacto.

En el fondo, dicha referencia a reservas y fondos de equilibrio constituía un tácito reconocimiento de que el modelo de reparto no era del todo viable y requería adaptar su formulación a las necesidades.

#### *Tercera: mejoras de las bases de cotización*

Supuso propugnar la coincidencia con los salarios reales, lo que implicaba un moderado incremento en costes, culminando así un proceso iniciado en los últimos años.

#### *Cuarta: financiación de los Regímenes Especiales*

Responde al criterio razonable, si bien expresado tímidamente, de modificar en lo posible la situación en ese momento bajo el criterio de que, a igualdad de acción protectora, debe ser también semejante la aportación contributiva.

*Quinta: mejora de los mecanismos de recaudación y lucha contra la economía irregular*

Se aconseja proseguir los esfuerzos de mejora de los mecanismos de recaudación de las cotizaciones que hagan posible reducir la morosidad y entiende que se debe incentivar el trabajo regular y luchar de forma decidida contra la economía sumergida, permitiendo que aflore el empleo oculto existente en nuestra sociedad.

*Sexta: simplificación e integración de Regímenes Especiales*

Se ponen de manifiesto las disfunciones existentes entre los distintos Regímenes Especiales que se apartan de los fines para los que fueron creados. Por ello, desde la previsión legal existente entonces de unificación de la estructura del sistema, se recomienda que se continúe en este proceso reduciendo de manera gradual el número de los regímenes existentes y logrando la plena homogeneización del sistema público de pensiones, de manera que a medio o largo plazo los trabajadores y empleados queden encuadrados, bien en el régimen de trabajadores por cuenta ajena o bien en el de trabajadores por cuenta propia, contemplando, no obstante, las peculiaridades específicas y objetivas de los colectivos encuadrados en los sectores marítimo-pesquero y de la minería del carbón, así como los trabajadores eventuales del campo.

*Séptima: integración de la gestión*

Se pretende con ello reafirmar la eficacia gestora del sistema a través de una mayor integración orgánica de las funciones de afiliación, recaudación y gestión de prestaciones que facilite nuevos avances en este ámbito.

*Octava: evolución de las cotizaciones*

Se utilizan los planteamientos del Libro Blanco de Delors<sup>6</sup>, relativos a la reducción de las cotizaciones sociales como elemento dinamizador del empleo (con prioridad en los trabajos de baja cualificación y en los sectores más intensivos en mano de obra), si bien se condiciona a que se mantenga el equilibrio financiero del sistema contributivo y a que no comporte dificultades adicionales al equilibrio de las cuentas públicas.

Dicha Recomendación depende, a su vez, de cómo se consiga el equilibrio financiero: disminuyendo pensiones, incrementando cotizaciones o mediante fórmulas mixtas.

*Novena: sobre la equidad y el carácter contributivo del sistema*

Se propone el refuerzo de estos principios de manera que, sin perjuicio del criterio de solidaridad y de forma gradual, a partir de 1996 las prestaciones guarden una mayor proporcionalidad con el esfuerzo de cotización realizado y se eviten situaciones de falta de equidad en el reconocimiento de las mismas. Así, es necesario el mantenimiento de un tope máximo de prestación en el sistema público de Seguridad Social en la línea de mayor proporcionalidad con el esfuerzo contributivo.

*Décima: edad de jubilación*

Propugna que ésta sea flexible y que esté dotada de los caracteres de gradualidad y progresividad, de modo que, a partir de este planteamiento, se

---

<sup>6</sup> El Consejo Europeo de Copenhague de 1993, solicitó de la Comisión la elaboración de un Libro Blanco sobre la estrategia del empleo a medio plazo. El informe, conocido bajo el título de "Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI", vio la luz en diciembre de 1993. Cuatro aspectos significativos pueden resumir la lógica de este informe: negación del proteccionismo, limitación de la apertura de los presupuestos del Estado, negación de la reducción de la jornada y el reparto nacional del trabajo y negación de la disminución de los salarios y de la protección social.



señala que el “acceso a la pensión de jubilación no debe impedir una presencia social activa del pensionista”.

En tal sentido, y sin perjuicio de mantener la edad de jubilación en los 65 años, se considera muy aconsejable, por razones financieras y sociales, facilitar la prolongación voluntaria de la vida activa de quienes libremente lo deseen.

Se considera así la exoneración total o parcial de cotizaciones, en función de la jornada laboral, en aquellos supuestos en que el trabajador opte por permanecer en activo con suspensión proporcional del percibo de la pensión, al igual que los sistemas de jubilación anticipada ligados a los contratos de relevo.

*Undécima: mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones*

Debe garantizarse el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones mediante la revalorización automática de las mismas, en función de la evolución del Índice de Precios al Consumo (IPC) y “a través de fórmulas estables de contenido similar a la aplicada en el presente año”.

*Duodécima: reforzamiento del principio de solidaridad*

Reforzar el principio de solidaridad y de garantía de suficiencia, en la medida en que la situación financiera lo permita, adoptando medidas como la elevación de la edad máxima de permanencia en el percibo de las pensiones de orfandad, o la mejora de las pensiones de viudedad en el caso de menores ingresos.

*Decimotercera: mejora de la gestión*

Manifiesta la necesidad de adoptar medidas destinadas a mejorar la gestión de las prestaciones por incapacidad temporal y por invalidez, con el objetivo de frenar las causas de fraude dentro del sistema público en el acceso y permanencia de las prestaciones.

*Decimocuarta: sistema complementario*

Se señala que “el sistema público de la Seguridad Social puede complementarse, voluntariamente, por sistemas de ahorro y protección social, tanto individuales y colectivos, externos a la Seguridad Social, que tengan por objetivo exclusivo el mejorar el nivel de prestaciones que les otorga la Seguridad Social Pública”.

Igualmente se recomienda abordar la ordenación de la previsión social complementaria, potenciándola como elemento de consolidación del modelo de protección social configurado en el artículo 41 de la Constitución, así como la actualización y mejora de los incentivos fiscales dirigidos a la promoción de dicho sistema complementario, con especial interés a los sistemas colectivos.

*Decimoquinta: análisis y seguimiento de la evolución del sistema*

Ante los cambios constantes económicos y tecnológicos, las bases y estimaciones sobre las que están construidas las proyecciones de ingresos y gastos por protección social pueden verse alteradas, por lo que resulta de máximo interés que se utilicen instrumentos en el Parlamento y en el Gobierno, que realicen un seguimiento y evaluación periódica de la evolución de las magnitudes que intervienen en el equilibrio financiero del

*La renovación del Pacto de Toledo y la reforma del Sistema de Pensiones:  
¿es suficiente el pacto político?*

sistema para operar con las intervenciones que fueran requeridas en cualquier eventualidad.

## **CAPÍTULO II**

### **LAS REFORMAS LEGISLATIVAS DERIVADAS DEL PACTO DE TOLEDO (1995-2003): EL ACUERDO DE 9 DE ABRIL DE 2001**

Los procesos de reforma legislativa iniciados tienen aún menor alcance que las recomendaciones planteadas en el Pacto de Toledo, dado que, por diversas razones (principalmente presupuestarias y financieras), exigen una adaptación gradual de las medidas concretas de mejora y adaptación de la Seguridad Social a la realidad actual.

Conviene partir de un resumido examen de las más destacadas modificaciones legislativas efectuadas sobre el sistema de pensiones de nuestra Seguridad Social dentro del proceso iniciado en 1995 para su modernización.

En dicho proceso destacan tres principales textos legislativos: la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social; la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley 35/2002, de 12 de junio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible. También se hará referencia, en el ámbito del diálogo social, el “Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social de 2001” de 9 de abril de 2001.

## **1. La Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social**

### *1.1. Introducción*

Este texto legal es el resultado del proceso de diálogo con las principales organizaciones sociales que culminó en el Acuerdo Social para la consolidación y racionalización del Sistema de Seguridad Social, de 9 de octubre de 1996, suscrito entre el Gobierno y las Organizaciones Sindicales de Comisiones Obreras y Unión General de Trabajadores.

En dicho acuerdo se perfilaba una parte de las medidas que deberían trasladarse al ordenamiento jurídico para dar cumplimiento a las recomendaciones del Pacto de Toledo<sup>7</sup>.

Si bien, en la exposición de motivos de la presente Ley se aclara que “queda pendiente, sin embargo, la articulación de parte de las recomendaciones contenidas en el denominado Pacto de Toledo y que no son objeto de tratamiento en la presente Ley, tales como las relativas a la *integración de la gestión* (Recomendación nº 7) y a la *mejora de la gestión* (Recomendación nº 13) entre otras, así como las reformas que la regulación de algunas prestaciones como las de muerte y supervivencia requieren, las cuales deberán abordarse, dentro de las posibilidades financieras del sistema, a la mayor brevedad posible, y teniendo en cuenta la configuración constitucional y estatutaria de la Seguridad Social”.

---

<sup>7</sup> El Acuerdo de 1996 abre un proceso de diálogo con las Organizaciones Sociales que irá seguido de otros acuerdos, como el Acuerdo sobre Trabajo a Tiempo Parcial y Fomento de su Estabilidad de 13 de noviembre de 1998, suscrito por el Gobierno y las Organizaciones Sindicales (Comisiones Obreras y Unión General de Trabajadores), el cual tuvo como objetivo facilitar a los trabajadores a tiempo parcial un acceso efectivo a las prestaciones, mantener el principio de contributividad y adecuar el principio de proporcionalidad a las peculiaridades de este colectivo, mediante la equiparación del trabajo a tiempo parcial con el trabajo a tiempo completo a efectos del cálculo de las prestaciones.

La plasmación normativa de este Acuerdo se efectuó a través del Real Decreto-Ley 15/1998, de 27 de noviembre, de Medidas Urgentes para la Mejora del Mercado de Trabajo en relación con el trabajo a tiempo parcial y el fomento de su estabilidad.

En igual sentido se expresa la Ley con respecto a las prestaciones sociales sanitarias, que deberán ser objeto de acuerdos sociales sustentados en compromisos y criterios semejantes a los que han servido para la elaboración de la misma, y que serán impulsados desde la Comisión Permanente creada en 1996, cuyo objetivo es el análisis y seguimiento de la evolución del sistema de la Seguridad Social.

### *1.2. Principios inspiradores y medidas de la Ley de Consolidación*

Los principios que inspiran a la Ley de Consolidación y que están en la base de las reformas realizadas son los de *contributividad, equidad y solidaridad*, que han sido armonizados con el imprescindible equilibrio financiero del sistema.

Las medidas son:

1ª. Separación financiera de la Seguridad Social.

2ª. La constitución de reservas para acercar el sistema financiero al de capitalización.

3ª El establecimiento de un único tope de cotización para todas las categorías profesionales, según lo previsto en la LGSS.

4ª Introducción de mayores elementos de contribución y proporcionalidad en el acceso y determinación de la cuantía de las pensiones de jubilación, esto es, el refuerzo del principio de contributividad en las pensiones de jubilación (que, además, constituyen el grueso de las pensiones públicas). Se propone igualmente, la elaboración de una lista de enfermedades profesionales semejante a la que se estableció en el sistema de los seguros sociales, así como la reducción del grado de compatibilidad de las pensiones de incapacidad temporal con el trabajo.

5ª. Mejora de la duración de la pensión de orfandad ampliando los límites de edad para ser beneficiario de las mismas, permitiendo la continuación de su formación académica o profesional hasta los 21 o 23 años.

6ª. Mejora de las cuantías de las pensiones mínimas en su cuantía inferior de viudedad para beneficiarios mayores de 60 años con cargas familiares y medios insuficientes.

7ª. Establecimiento de la revalorización automática de las pensiones, tal y como se prevé en la LGSS.

8ª La previsión de desarrollo legal del tope de cobertura de las pensiones como forma de introducir en nuestro sistema público elementos de seguridad jurídica y financiera.

En este orden de cuestiones, la Ley de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social avanzó por el camino de la separación y clarificación de las fuentes de financiación, estableciendo que las prestaciones de naturaleza no contributiva se financiasen con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, a la par que las prestaciones de naturaleza contributiva fuesen financiadas con cargo a las cotizaciones de empresarios y trabajadores a la Seguridad Social<sup>8</sup>.

Fue también en esta Ley donde, con intención de desarrollar la contributividad del sistema, se amplió el periodo de determinación de la base reguladora de la pensión de jubilación, situándolo en los últimos quince años de cotización, en vez de los ocho años vigentes hasta ese momento<sup>9</sup>.

Por otro lado, esta ley estableció el régimen de revalorización anual automática de las pensiones en función del índice de precios al consumo<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Conviene hacer notar que la primera recomendación del Pacto de Toledo de 1995 establecía que: “La financiación de las prestaciones de naturaleza contributiva dependerá básicamente de las cotizaciones sociales y la financiación de las prestaciones no contributivas y universales (sanidad y servicios sociales, entre otras) exclusivamente de la imposición general”.

<sup>9</sup> Dicha ampliación se ha efectuado de una manera gradual, finalizando el 1 de enero de 2002. Asimismo, esta medida se acompañaba de la exigencia de dos años de cotización dentro de los últimos quince años para seguir incluido en el sistema.

<sup>10</sup> En este sentido el artículo 48 de la Ley General de la Seguridad Social (R.D.Leg. 1/1994, de 20 de junio), establece que:

No obstante lo anterior, ha de mencionarse el Acuerdo sobre Revalorización de las Pensiones Mínimas del Sistema de Seguridad Social para el año 2000, de 16 de septiembre de 1999, suscrito entre el Gobierno y las Organizaciones Sindicales Comisiones Obreras y Unión General de Trabajadores. Dicho Acuerdo tuvo por objeto proponer al Gobierno y a los Partidos Políticos integrantes del Pacto de Toledo la revalorización del sistema de Seguridad Social, contributivas o no contributivas, para el año 2000; revalorización que se efectuó por encima del IPC previsto, de forma que el incremento acordado hacía realidad el deseo expresado por los agentes sociales de que el crecimiento de la protección social forme parte de las prioridades de gasto en los momentos de bonanza económica, conciliando el principio de sostenibilidad futura del sistema con los principios de solidaridad y contributividad, con especial atención a los segmentos de la población con una menor cuantía relativa de prestaciones.

Otra de las aportaciones de esta ley reside en la creación de un fondo de reserva con cargo a los excedentes de cotizaciones sociales que, en su caso, resulten de la liquidación de los Presupuestos Generales del Estado.

Conviene indicar en este punto que la recomendación segunda del Pacto de Toledo de 1995 se refería ya “a la constitución de reservas que atenúen los efectos de los ciclos económicos”, añadiendo que “los excedentes que pudieran existir en los ejercicios presupuestarios de los momentos de bonanza deberían ser utilizados para constituir, con

---

*Apartado 1.* Las pensiones de la Seguridad Social en su modalidad contributiva, incluido el importe de la pensión mínima, serán revalorizadas al comienzo de cada año, en función del correspondiente índice de precios al consumo previsto para dicho año.

*Apartado 2.* Si el índice de precios al consumo acumulado, correspondiente al periodo comprendido entre noviembre del ejercicio anterior y noviembre del ejercicio económico a que se refiere la revalorización, fuese superior al índice previsto, y en función del cual se calculó dicha revalorización, se procederá a la correspondiente actualización de acuerdo con lo que establezca la respectiva Ley de Presupuestos Generales del Estado. A tales efectos, a los pensionistas cuyas pensiones hubiesen sido objeto de revalorización en el ejercicio anterior, se les abonará la diferencia en un pago único, antes del 1 de abril del ejercicio posterior.

*Apartado 3.* Si el índice de precios al consumo previsto para un ejercicio, y en función del cual se practicó la revalorización resultase superior al realmente producido en el periodo de cálculo descrito en el apartado anterior, las diferencias existentes serán absorbidas en la revalorización que corresponda aplicar en el siguiente ciclo económico.”



títulos públicos adquiridos en mercados oficiales, fondos de equilibrio que permitan actuar en los momentos bajos del ciclo, sin acudir a incrementos de las cotizaciones”.

Dentro del marco diseñado por esta recomendación, el artículo 91.1 de la Ley General de la Seguridad Social (R.D.Leg. 1/1994, de 20 de junio) establece que:

“Con cargo a los excedentes de cotizaciones sociales que puedan resultar de la liquidación de los Presupuestos de la Seguridad Social, de cada ejercicio económico, se dotará el correspondiente Fondo de Reserva, con la finalidad de atender a las necesidades futuras del sistema.

El Gobierno, a propuesta conjunta de los Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales y de Economía y Hacienda, determinará la materialización financiera de dichas reservas”.

Con la anterior regulación se asumía una tarea de previsión ante futuras insuficiencias financieras del sistema, para hacer frente a las mismas sin necesidad de acudir a fórmulas de endeudamiento.

Esta línea de actuación viene reforzada por el artículo 17 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (que se comentará en el siguiente apartado), que en su apartado 2 establece que: “En el supuesto de que la liquidación presupuestaria se sitúe en una posición de superávit, éste se aplicará del siguiente modo:

a) En la Administración General del Estado se reducirá su endeudamiento neto.

b) En el sistema de la Seguridad Social se aplicará prioritariamente al Fondo de Reserva de la Seguridad Social con la finalidad de atender a las necesidades futuras del sistema”.

### *1.3. Otras innovaciones de la Ley de Consolidación*

Son más las innovaciones introducidas por esta Ley, tales como las relativas a la *invalidez* o a la *incapacidad permanente* (el sistema de calificación, la vinculación de los grados al nuevo sistema, la fijación de un límite de edad en el reconocimiento de la incapacidad, la transformación en pensiones de jubilación y el cambio de nomenclatura de la contingencia), a la *jubilación* (flexibilización de los requisitos de acceso al derecho, búsqueda de una mayor proporcionalidad entre pensión y esfuerzo contributivo e incentivación para la prolongación voluntaria de la vida activa) y a la *protección por muerte y supervivencia* (ampliación temporal de la pensión de orfandad y garantía de un mínimo de pensión a las de viudedad, para beneficiarios menores de 60 años).

## **2. La Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria**

En la propia Ley General de Estabilidad Presupuestaria es de gran relevancia la regulación que se establece para las medidas de reducción o bonificación en las cotizaciones a la Seguridad Social (en muchas ocasiones utilizadas como instrumento de mejora de los índices de oferta de empleo) al establecer que todo déficit, previsto o no previsto, que venga determinado por la aplicación de medidas de esta naturaleza será repuesto con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, con arreglo en lo previsto en los artículos 14 y 17 de dicha Ley.

El artículo 17.1 de la Ley 18/2001, establece que: “en el supuesto de que la liquidación presupuestaria de los sujetos enumerados a y b del artículo 2.1 de esta Ley presenten una situación de déficit, el Gobierno remitirá a las Cortes Generales un plan económico-financiero de corrección que se ajustará a lo dispuesto en el artículo 14 de esta Ley”.

El artículo 2 de dicha Ley considera incluido en el sector público (a efectos de estabilidad presupuestaria) a “las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social”, y el artículo 14 dispone que:

“1. Cuando de manera excepcional se presenten en los presupuestos de los sujetos comprendidos en las letras a) y b) del artículo 2.1 de esta Ley en posición de déficit, el Gobierno remitirá a las Cortes Generales un plan económico-financiero de corrección del desequilibrio, que contendrá la definición de las políticas de ingresos y gastos que sea preciso aplicar para corregir dicha situación en los tres ejercicios presupuestarios siguientes.

2. Cuando concurren situaciones económico-administrativas no previstas en el momento de la aprobación del plan económico-financiero, el Gobierno podrá remitir a las Cortes Generales un plan rectificativo del plan inicial.

3. El plan económico-financiero de corrección del desequilibrio y, en su caso, el plan rectificativo del plan inicial a que se refieren los apartados anteriores de este artículo se tramitarán con arreglo en lo dispuesto en el artículo 8.2 de esta Ley”.

El artículo 8.2 de dicha Ley prescribe, a su vez, que:

“El acuerdo del Gobierno en el que se contenga el objetivo de estabilidad presupuestaria se remitirá a las Cortes Generales acompañado del cuadro macroeconómico de horizonte plurianual contenido en el programa de estabilidad elaborado conforme a lo dispuesto en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, en el que se situará la elaboración de los presupuestos de todos los sujetos que integran el sector público estatal. En forma sucesiva, y tras el correspondiente debate en Pleno, el Congreso de los Diputados y el Senado se pronunciarán aprobando o rechazando el objetivo de estabilidad propuesto por el Gobierno. En el supuesto de que el objetivo de estabilidad fuese aprobado por el Congreso de los Diputados y por el Senado, la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado habrá de acomodarse a ese objetivo. Si, por el contrario, fuese rechazado, el Gobierno, en el plazo máximo de un mes, remitirá un nuevo acuerdo que se someterá al mismo procedimiento”.

### **3. La Ley 35/2002, de 12 de junio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible**

Esta Ley traslada al ámbito normativo el contenido de la Recomendación Décima del Pacto de 1995 al establecer la regulación de la jubilación parcial, compatibilizando la percepción de una pensión de jubilación a cargo de la Seguridad Social con la realización de prestaciones laborales<sup>11</sup>. En línea con lo anterior, el fomento de la actividad laboral más allá de los sesenta y cinco años de edad se acompaña haciendo posible que el porcentaje aplicable a la base reguladora pueda superar el cien por cien, respecto de aquellos trabajadores que permanezcan en activo más allá de los sesenta y cinco años de edad y acrediten un mínimo de treinta y cinco años de cotización.

En otro orden de cuestiones conviene, no obstante, precisar que las leyes mencionadas se han configurado como un paso legislativo más de aquellos que sucesivamente han de darse en el camino de la modernización del sistema de pensiones; así se desprende de la Exposición de Motivos de la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, en la que se señala que: “Queda pendiente, sin embargo, la articulación de parte de las recomendaciones contenidas en el denominado «Pacto de Toledo» y que no son objeto de tratamiento en la presente ley, tales como las relativas a la «Integración de la gestión» (Recomendación Séptima y a la «Mejora de la gestión» (Recomendación Decimotercera) entre otras, así como las reformas que la regulación de algunas prestaciones como las de muerte y supervivencia requieren, las cuales deberán abordarse, dentro de las posibilidades

---

<sup>11</sup> La recomendación Décima establece que:

“La edad de jubilación debe ser flexible y dotada de los caracteres de gradualidad y progresividad. De igual modo, el acceso a la pensión de jubilación no debe impedir una presencia social activa del pensionista. En tal sentido y sin perjuicio de mantener la edad ordinaria de jubilación en los 65 años, resultaría muy aconsejable, en términos financieros y sociales, facilitar la prolongación voluntaria de la vida activa de quienes libremente lo deseen.

A tal efecto, cabe regular la exoneración total o parcial, en función de la jornada, de la obligación de cotizar en aquellos supuestos en que el trabajador opte por permanecer en activo con suspensión proporcional del percibo de la pensión. De igual modo, se mantendrán los sistemas de jubilación anticipada ligados a los contratos de relevo y de sustitución ya previstos en la legislación vigente”.

financieras del sistema, a la mayor brevedad posible, y teniendo en cuenta la configuración constitucional y estatutaria de la Seguridad Social...”.

Por otro lado, el ámbito del diálogo social quedaría incompleto sin una referencia al *Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social*, de 9 de abril de 2001 (suscrito por el Gobierno, Comisiones Obreras, Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa y Confederación Española de Organizaciones Empresariales), el cual analizaremos a continuación.

#### **4. Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social de 2001<sup>12</sup>**

##### *4.1. Objetivos del Acuerdo*

Dicho Acuerdo tuvo por objetivo continuar la tarea de consolidación y búsqueda de la viabilidad presente y futura del sistema público de pensiones, mediante la racionalización del gasto.

Así, se continúa la práctica de la concertación social en el ámbito de la Seguridad Social, especialmente desde la dinámica creada por el Pacto de Toledo, anunciándose como instrumento acorde con “el objetivo más amplio de mejora de los mecanismos de protección social, en un marco de crecimiento económico y de mejora del mercado de trabajo<sup>13</sup>, incrementando la empleabilidad de los trabajadores, en especial en los casos en que se encuentran con mayores dificultades para la inserción laboral y la dignidad de los acuerdos”<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Suscrito por la Confederación de Comisiones Obreras, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales, la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa y el Gobierno el 9 de abril de 2001.

<sup>13</sup> El Acuerdo de 2001 coincide con la aprobación de la Ley 12/2001, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad.

<sup>14</sup> Publicado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Secretaría de Estado de la Seguridad Social, 2001, p.3.

El Acuerdo, con vigencia hasta el año 2003 (sin perjuicio de los límites temporales fijados para cuestiones específicas), sienta los principios de la reforma de la Seguridad Social, en línea de los establecidos en el acuerdo de 1996 y plasmados en las reformas ya acometidas durante el año 1997<sup>15</sup>, que se dirigen al objetivo principal de consolidación del sistema de la Seguridad Social, y, según se afirma en la presentación del Acuerdo, con los adoptados en los países de nuestro entorno político, económico y geográfico.

#### *4.2. Principios del Acuerdo*

Los principios de la reforma que inicia el Acuerdo son los siguientes:

- 1º. Separación de las fuentes de financiación del sistema de protección social.
- 2º. Aplicación de excedentes.
- 3º. Constitución de un fondo de reserva.
- 4º. Jubilación flexible.
- 5º. Contributividad y equidad del sistema.
- 6º. Mejora de las prestaciones del sistema.
- 7º. Convergencia de regímenes especiales.
- 8º. Dependencia.
- 9º. Agencia de la Seguridad Social.
- 10º. Lucha contra el fraude.
- 11º. Responsabilidad en el cumplimiento de las obligaciones en materia de Seguridad Social.
- 12º. Reducciones y bonificaciones en las cotizaciones.
- 13º. Previsión social complementaria.
- 14º. Comisión de seguimiento del Acuerdo.
- 15º. Duración del Acuerdo.

---

<sup>15</sup> Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social.

A continuación se comenta cada uno de dichos principios<sup>16</sup>.

*Principio 1º. Separación de las fuentes de financiación del sistema de protección social*

Planteado por la primera recomendación del Pacto de Toledo, se establece el compromiso de culminar el proceso de separación de los recursos para la financiación de la acción protectora de la Seguridad Social, a través de las modificaciones precisas en la legislación<sup>17</sup> para la ubicación definitiva de los complementos a mínimos de las pensiones. Para ello, se determina expresamente que se fijarán sucesivas aportaciones del Estado en las Leyes de Presupuestos, hasta la financiación total de tales complementos con cargo a las aportaciones del Estado, lo que se llevará a efecto en un plazo que no superará los doce años.

Este punto se cumplirá por primera vez en los Presupuestos Generales del Estado del año 2002<sup>18</sup>.

*Principio 2º. Aplicación de excedentes*

Las partes firmantes del Acuerdo consideraron que sería un elemento útil de garantía para la consolidación del Sistema de la Seguridad Social que el Gobierno, previa consulta con las Organizaciones sociales, de acuerdo con las posibilidades económicas de cada momento y con la situación económica prevista, dedicase prioritariamente a la dotación del Fondo de Reserva los excedentes en cotizaciones sociales provenientes de las liquidaciones presupuestarias.

---

<sup>16</sup> Sobre la valoración de los principios del Acuerdo Social de 2001, véase MONTALVO CORREA, Jaime, "Los acuerdos sociales celebrados en el marco de las Recomendaciones del Pacto de Toledo", en "El Sistema de pensiones en España. Conformación, consolidación y adaptabilidad a los cambios". 25 años de contribución del INSS al Estado de Bienestar: 1978-2003. Instituto Nacional de la Seguridad Social. Madrid, 2003.

<sup>17</sup> Artículo 86.2<sup>5</sup> y Disposición Adicional 14<sup>a</sup> del TRLGSS).

<sup>18</sup> La Ley 23/2001, de 29 de diciembre, de los Presupuestos Generales del Estado del año 2002, establece una dotación del Estado de 306 millones de euros (aproximadamente 51.000 millones de pesetas) para financiar los complementos a mínimos de las pensiones, al tiempo que contempla la financiación en su totalidad, por parte del Estado, de los servicios sociales y sanitarios no contributivos del Instituto Social de la Marina, por importe de 121,6 millones de euros.

Dicha dotación se establece en paralelo al destino de excedentes a la mejora de las prestaciones y a la reducción de las cotizaciones sociales.

*Principio 3º. Constitución de un fondo de reserva*

Dicho fondo ya estaba constituido desde 1996, y a este se destina una cuantía equiparable a una mensualidad ordinaria del pago total por prestaciones periódicas que realiza la Tesorería General de la Seguridad Social, con la adición del prorrateo de dos pagas extraordinarias<sup>19</sup>.

A su vez, se pretende incrementar dicha cuantía hasta un importe de 6.010.121,04 de euros, asumiendo las dificultades financieras que ello pueda suponer.

Así, establece el Acuerdo que “el Gobierno, en el plazo máximo de un año y previa consulta con la Comisión de Seguimiento ... dictará las normas precisas que regulen los mecanismos de inversión del Fondo de Reserva, instrumentos de control y rendición de resultados, así como los supuestos de realización del referido Fondo de Reserva, que deberán limitarse a situaciones estructurales de déficit financiero del Sistema de la Seguridad Social en el nivel contributivo de las prestaciones del mismo”.

*Principio 4º. Jubilación flexible*

A. Planteamiento

La jubilación, que se pretende que esté dotada de las características de flexibilidad y gradualidad, es uno de los principales temas del Acuerdo, en el que se compromete la modificación de la regulación de la pensión, con el fin de incentivar la prolongación de la vida activa de los trabajadores, abordándose también la reforma de las condiciones de acceso a la jubilación anticipada.

---

<sup>19</sup> El Consejo de Ministros de 11 de febrero de 2005 aprobó una dotación al Fondo de Reserva de las pensiones por importe de 3.500 millones de euros. A 31 de diciembre de 2004 la cuantía total del Fondo era de 19.330 millones de euros.



Esta línea venía ya contemplada por el Pacto de Toledo (Recomendación nº 1), en cuya virtud la Disposición Adicional 26ª de la Ley General de la Seguridad Social, en su redacción dada por la Ley 24/1997, facultó al Gobierno para “*otorgar desgravaciones, o deducciones de cotizaciones sociales, en aquellos supuestos en que el trabajador opta por permanecer en activo, una vez alcanzada la edad de 65 años, con suspensión proporcional al percibo de la pensión*”, añadiendo que, “*la regularización de los mismos se hará previa consulta a las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales más representativas*”.

#### B. Medidas de reforma propuestas por el Acuerdo

El Acuerdo de 2001 va más allá de lo antes indicado y concreta las medidas de reforma que, para lograr una mayor permanencia en la actividad, tendrían que introducirse en la legislación laboral y de Seguridad Social. Así, y de acuerdo con las medidas que impuestas en los países de nuestro entorno y al ritmo de la evolución demográfica y de nuestro sistema de pensiones, las partes firmantes creyeron necesario el establecimiento de medidas de jubilación flexible y gradual, que deberían incidir, necesariamente, en otros aspectos directamente relacionados con la salida del mercado de trabajo de los trabajadores de edad avanzada, tales como las situaciones de incapacidad permanente, la extinción del contrato de trabajo articulada mediante expediente de regulación de empleo, etc.

Más concretamente, el Acuerdo establece lo siguiente:

*Primero.* Se mantiene en 65 años, la edad mínima general de acceso a la pensión de jubilación en el Sistema de la Seguridad Social.

El Gobierno se compromete a presentar un estudio sobre la edad de jubilación, que recoja las experiencias del derecho comparado en esta materia.

*Segundo.* En el objetivo de lograr una mayor permanencia en la actividad, el Gobierno se compromete a introducir las modificaciones legales necesarias que permitan la adopción de las siguientes medidas:

a) La modificación de la regulación de la jubilación parcial, de manera que se haga posible la compatibilidad entre el percibo de una pensión de jubilación y el desarrollo de actividades laborales desde el momento en el que se comience a percibir una pensión de jubilación a cargo del Sistema de Seguridad Social.

b) La exoneración del pago de cotizaciones sociales, por contingencias comunes de los trabajadores de 65 ó más años, en los términos previstos en el apartado XII del Acuerdo.

c) La aplicación de las medida anterior obliga, a su vez, a introducir en la legislación de la Seguridad Social otras modificaciones, como:

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

- Se modificará la regulación del subsidio por desempleo para mayores de 52 años de forma que éste ya no se extinguirá por el hecho de que el beneficiario alcance la edad a la que pueda tener derecho a una jubilación en su modalidad contributiva.

- A efectos del cálculo de la pensión de jubilación, que corresponde al trabajador, la base de cotización a partir de los 65 años no podrá verse incrementada, respecto a la vigente en el ejercicio anterior, en un porcentaje superior al índice de precios al consumo más dos puntos porcentuales.

d) Las medidas señaladas en las letras b) y c) anteriores son aplicables a los trabajadores incluidos en cualquiera de los Regímenes del Sistema de la Seguridad Social con la excepción del párrafo segundo de la letra c.

e) Se estudiará el desarrollo de medidas que permitan que el porcentaje aplicable a la base reguladora de la pensión de jubilación pueda superar el 100%, respecto de aquellos trabajadores que permanezcan en activo más allá de los 65 años de edad y 35 años de cotización.

*Tercero.* Se modifican las condiciones de acceso a la jubilación anticipada, del modo siguiente:

a) Se mantiene con su regulación actual el acceso, por aplicación del derecho transitorio, a la jubilación a partir de los 60 años.

b) A su vez, podrán acceder a la jubilación anticipada, a partir de los 61 años, los trabajadores afiliados a la Seguridad Social con posterioridad al 1 de enero de 1967, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

- Estar incluidos en el campo de aplicación del Régimen General o de alguno de los Regímenes Especiales que contemplan, actualmente el derecho de la jubilación anticipada.
- Acreditar un período mínimo de cotización efectivo de 30 años, sin que, a tales efectos, se tenga en cuenta la parte proporcional de pagas extraordinarias.
- Que el cese en el trabajo no se haya originado por causa imputable al trabajador. En el caso de despidos colectivos, se requerirá que se trata de trabajadores pertenecientes a empresas sujetas a expedientes de regulación de empleo.

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

- Asimismo será necesario que el trabajador se encuentre inscrito en las oficinas del Instituto Nacional de Empleo como demandante de empleo durante un plazo de, al menos, seis meses a la fecha de solicitud de la jubilación anticipada.

c) El coeficiente reductor aplicable a la pensión de jubilación cuando se acceda a la misma a una edad inferior a los 65 años, en cualquiera de los supuestos señalados en las letras a) y b) anteriores, será el siguiente:

<i>Años de cotización efectiva acreditados</i>	<i>% por cada año que falte para los 65 años</i>
40 o más	6
38-39	6,5
35-37	7
31-34	7'5
30 ó menos	8

*Fuente:* Acuerdo Social para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social.

Además el Acuerdo incluye la necesidad de estudiar la actual situación de aquellos pensionistas que ya hayan accedido a una pensión de jubilación anticipada, en orden a permitir la mejora de la pensión de jubilación que vienen percibiendo, todo ello de acuerdo con las posibilidades financieras del Sistema.

*Principio 5º. Contributividad y equidad del sistema*

En el marco de las orientaciones de la Recomendación 9ª del Pacto de Toledo<sup>20</sup> las partes firmantes estimaron necesario profundizar en los criterios de contributividad, para lograr una mayor proporcionalidad entre el esfuerzo de cotización y el nivel de prestación alcanzado, y así conseguir una mayor equidad en las pensiones y dar una mayor estabilidad al Sistema, todo ello sin perjuicio del reforzamiento de la solidaridad.

Dicho principio de solidaridad se manifiesta en la aplicación de ciertas medidas de índole asistencial, como el incremento de las cuantías de las pensiones de viudedad, el mantenimiento de derechos en supuestos de nuevo matrimonio para casos de necesidad, el incremento de la edad en las pensiones de orfandad<sup>21</sup>, etc.

Así, el Acuerdo establece que “en este marco, y manteniendo el actual método de actualización de las bases de cotización, se revisará el sistema de cálculo de la base reguladora, de manera que se tenga en cuenta, de forma progresiva, el esfuerzo realizado por el trabajador a lo largo de su vida laboral. En este sentido, deberá estudiarse en profundidad el efecto que en las prestaciones han producido las medidas adoptadas en 1996, y ello con el objetivo de reforzar el carácter contributivo y la equidad del Sistema en el cálculo de aquéllas”.

---

<sup>20</sup> Teniendo en cuenta, a su vez, los principios que inspiraron el apartado j) del Acuerdo Social de 1996.

<sup>21</sup> Aplicados por el RD 1465/2201, de 27 de diciembre, de modificación parcial del régimen jurídico de las prestaciones de muerte u supervivencia.

Se comprometen, a su vez, a tomar las medidas oportunas en el año 2003, una vez finalizado el período transitorio de ampliación del cálculo de la base reguladora hasta 15 años, para que se adopte la forma más idónea para el cálculo de las prestaciones.

A la vez que se refuerza el principio de solidaridad, se pretende reforzar el reparto y se atiende al marco constitucional de las fórmulas complementarias fuera del sistema de la Seguridad Social.

*Principio 6º. Mejora de las prestaciones del sistema*

Se afirma la consecución, gracias al Acuerdo de 1996, de un refuerzo del principio de solidaridad, plasmado en la mejora de ciertas prestaciones del sistema, como es el caso de las prestaciones por muerte y supervivencia; así, el Acuerdo de 2001 establece:

“Convencidas ambas partes de la necesidad de profundizar en la aplicación de la solidaridad, con especial incidencia en aquellas situaciones de mayor necesidad o de cuantía de pensión más reducida, acuerdan las siguientes medidas:

1.- Pensión de viudedad.

Se introducirán, respecto de la pensión de viudedad, las siguientes modificaciones:

a) Mejora, con carácter general y de forma progresiva, del porcentaje aplicable a la correspondiente base reguladora, a efecto del cálculo de la pensión de viudedad. Este porcentaje pasará de forma gradual del 45 % al 52 %.

b) En el supuesto de pensionistas de viudedad con cargas familiares, y que la pensión de viudedad constituya la principal fuente de rentas, el porcentaje aplicable a la correspondiente base reguladora quedará fijado gradualmente en el 70%. A tales

efectos, el concepto de cargas familiares será el aplicable en las pensiones mínimas de viudedad para beneficiarios con menos de 60 años y cargas familiares.

c) Se aprobará un nuevo marco de compatibilidades de la pensión de viudedad, permitiendo el mantenimiento en el percibo de esta pensión, aunque el pensionista contraiga nuevas nupcias, en los supuestos en que concurren simultáneamente las siguientes circunstancias:

- Que se trate de personas mayores o incapacitadas.
- Que la pensión de viudedad constituya la principal fuente de ingresos del pensionista.
- Que se trate de personas con menores niveles de renta.

## 2.- Pensión de orfandad.

Se incrementará el límite de edad para la percepción de la pensión de orfandad, en los supuestos de que el huérfano no trabaje o cuando, haciéndolo, los ingresos percibidos no superen el 75% del salario mínimo interprofesional, de la forma siguiente:

- Con carácter general: 22 años.
- En los supuestos de orfandad absoluta: 24 años.

## 3.- Pensiones mínimas.

Se incrementará la cuantía de las pensiones mínimas siguientes:

- Pensiones mínimas de jubilación con beneficiarios de menos de 65 años.
- Pensiones mínimas de viudedad para beneficiarios con menos de 65 años.
- Pensiones no concurrentes del extinguido Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI)".

El incremento de las cuantías de las pensiones de viudedad, el aumento de la edad máxima de acceso a la pensión de orfandad, así como el incremento de pensiones mínimas para beneficiarios de edades superiores a los 65 años (o menores de dicha edad en el caso de pensiones de viudedad<sup>22</sup>), son medidas destinadas a profundizar en el principio de solidaridad y a paliar las situaciones de mayor necesidad y mejorar las situaciones de aquellos que perciben pensiones de cuantías más reducidas, en un intento por aproximarlas a un nivel mínimo de subsistencia acorde con los mínimos que se establecen para la fijación de los salarios mínimos.

*Principio 7º. Convergencia de regímenes especiales*

En aplicación de la Recomendación 4ª del Pacto de Toledo y del apartado I del Acuerdo Social de 1996, se pretende la reunificación de los regímenes especiales y su eliminación, de modo que se establezcan dos únicos regímenes (para trabajadores por cuenta ajena y para trabajadores por cuenta propia, siguiendo la Recomendación 6ª del Pacto de Toledo).

En dicho proceso ya se había ido avanzando durante los años noventa mediante la sucesiva eliminación de barreras entre diversos regímenes y su aproximación<sup>23</sup>.

El Acuerdo de 2001, ahora comentado, establece que:

“Teniendo en cuenta la favorable evolución del Régimen de Autónomos, resulta conveniente introducir las medidas que mejoren su marco de acción protectora, de forma que la misma vaya acercándose a la dispensada en el Régimen General, ante supuestos homogéneos.

---

<sup>22</sup> Recogidas en el RD 1462/2001, de 27 de diciembre, *sobre revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social para el ejercicio 2002*.

<sup>23</sup> Supresión de especialidades en la protección por maternidad por la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, y por el RD 1251/2001, de 29 de noviembre, *de riesgo durante el embarazo*.



En tal sentido, se acuerda incluir en la acción protectora dispensada por el Régimen de Autónomos la prestación de incapacidad permanente total “cualificada”, cuando el trabajador autónomo tenga 55 años o más años y no ejerza una actividad, ni sea titular de un establecimiento mercantil o industrial.

La medida anterior se aplicará, de igual modo y con los requisitos señalados, a los trabajadores por cuenta propia de los Regímenes Especiales Agrario y de Trabajadores del Mar, si bien la referencia al establecimiento mercantil o industrial se entenderá realizada a la explotación agraria o marítimo-pesquera.

De igual modo, se incluirá en la acción protectora dispensada en el Régimen de Autónomos la cobertura de los riesgos profesionales, estableciéndose, asimismo, las correspondientes cotizaciones.

A su vez, aparte de la estructuración del Sistema en dos niveles, contributivo y no contributivo, para superar la deficiente estructura formal actual, se estimulará la simplificación e integración de Regímenes, de manera que se vaya haciendo realidad la Recomendación número 6 del Pacto de Toledo para que, *a medio o largo plazo, todos los trabajadores o asimilados queden encuadrados o bien en el Régimen de Trabajadores por Cuenta Ajena o bien en el Régimen de Trabajadores por Cuenta Propia*, sin perjuicio de contemplar *las peculiaridades específicas y objetivas de los colectivos encuadrados en los sectores marítimo-pesquero y de la minería del carbón, así como de los trabajadores eventuales del campo.*

Dicha convergencia y simplificación deberá iniciarse por la inclusión de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos y seguirse sucesivamente respecto de los trabajadores autónomos incluidos en el Régimen Especial de Trabajadores del Mar, sin perjuicio de mantener las especialidades que procedan y, en definitiva, instituir el sistema o los sistemas especiales que se consideren procedentes en materia de afiliación, altas, bajas, cotización o incluso recaudación.

Así mismo, se adoptarán las medidas necesarias para evitar la discriminación de la mujer agraria en orden a su inclusión en el Régimen Especial Agrario, así como se implementarán las medidas legales oportunas tendentes a asegurar el encuadramiento y afiliación correctos de los trabajadores agrarios”.

Como se puede ver, este apartado del Acuerdo hace especial incidencia en el ámbito de la cotización, en el que ya se ha aplicado<sup>24</sup> la aproximación de los grupos de cotización, con el establecimiento de un único tope o base máxima a todos los grupos de cotización en cada uno de los Regímenes de la Seguridad Social que lo tengan establecido<sup>25</sup>.

#### *Principio 8º. Dependencia*

El fenómeno del envejecimiento en todas sus dimensiones y, en especial, respecto a la evolución de la tasa de dependencia y a su coincidencia con el acortamiento de la vida laboral, hace necesario atender a las posibles repercusiones en el sistema de protección social y en la organización social (familia e instituciones) del aumento de las situaciones de dependencia de las personas mayores.

La atención hacia las personas dependientes, por razón de edad o estado físico, a la que obligan los artículos 41, 49 y, singularmente, 50, de la Constitución Española, es recogida por el Acuerdo, el cual insta a la implementación de políticas globales y coordinadas dirigidas a las personas mayores o minusválidas, en el marco de la llamada protección de la *dependencia*, y articulada en tres tipos de medidas:

1. “En el establecimiento de un marco de prestaciones económicas sustitutivas de salarios o compensadoras de necesidades que protegen a las personas mayores frente a cualquier contingencia y propician un entorno de cobertura que, tras las importantes reformas introducidas en los últimos años como

---

<sup>24</sup> Por parte de la Ley 23/2001, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2002.

<sup>25</sup> Que se fija, a partir de 1 de enero de 2002, en la cuantía de 2.574,90 euros mensuales, según el artículo 89 de la Ley 23/2001.

consecuencia del desarrollo del Pacto de Toledo, conjuga de manera equilibrada los principios de contributividad, equidad y solidaridad”.

2. “En el despliegue de un modelo sanitario universalizado que tiene en cuenta las concretas necesidades de este colectivo mediante el desarrollo de especialidades, a las que tienen acceso con toda la amplitud requerida y en condiciones de igualdad”.

3. “En el desarrollo de un conjunto de servicios que complementen a las pensiones y a la asistencia sanitaria a través de múltiples programas que promocionan la convivencia y la integración social y familiar de las personas mayores dentro de un entorno más humano y participativo<sup>26</sup>”.

El fenómeno de la dependencia está adquiriendo actualmente una dimensión inédita debido, básicamente, al aumento de la esperanza de vida; su solución eficaz exigirá del esfuerzo de todas las Administraciones, del conjunto de la Sociedad, y de respuestas imaginativas en los diversos órdenes que comportan la atención adecuada de las personas que requieren especiales cuidados y de aquéllas que las asistan.

La atención de la dependencia debe ser impulsada y compartida por las tres Administraciones Públicas, sin perjuicio de que la Administración General del Estado deba jugar un papel de impulso en la cobertura social de la contingencia indicada contribuyendo, de esta forma, a garantizar en todo el Estado la igualdad de acceso a prestaciones y programas por parte de las personas dependientes.

### *Principio 9º. Agencia de la Seguridad Social*

Este punto se sitúa en la mejora progresiva de la gestión de la Seguridad Social, por lo que, siguiendo la Recomendación 7ª del Pacto de Toledo, se aconseja la constitución de una agencia de la Seguridad Social que integre en un único órgano de

---

<sup>26</sup> En tal sentido, debe recordarse el permiso parental recogido en la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras.

gestión las funciones de afiliación, recaudación y gestión de prestaciones, bajo los principios de descentralización funcional, simplificación, racionalización, economía de costes y eficacia social.

Así, el Gobierno, "... se compromete, previa consulta con las Organizaciones Sociales, en el plazo máximo de un año, a remitir a las Cortes Generales el Proyecto de Ley de creación de la Agencia de la Seguridad Social ...".

#### *Principio 10º. Lucha contra el fraude*

Es uno de los elementos fundamentales del Pacto de Toledo (Recomendación 13ª), ya que de ello depende, en gran medida, la sostenibilidad y consolidación del sistema, en la que entran en juego principios básicos del mismo como la solidaridad, la eficacia o la equidad.

El Consejo Económico y Social de España, en el Informe 2/1999 sobre *La economía sumergida en relación con la Recomendación quinta del Pacto de Toledo*<sup>27</sup>, puso asimismo de manifiesto que, dada la estrecha vinculación entre el empleo irregular, el fraude en las distintas prestaciones, subsidios y cotizaciones y el sistema español de protección social, para el efectivo cumplimiento de la Recomendación quinta (mejora de los mecanismos de recaudación y lucha contra la economía irregular) era necesario intensificar la lucha contra las prácticas irregulares.

En esta línea, y teniendo también como referente la Recomendación decimotercera, sobre la mejora de la gestión, el Acuerdo de 2001 considera preciso continuar con dicha lucha, ya iniciada en el plano legal en 1997 (aunque sin resultados espectaculares en la práctica), y con las medidas de mejora de gestión de la Incapacidad Temporal (IT) de modo que, dando cobertura a las situaciones reales de imposibilidad

---

<sup>27</sup> Informe del CES, por propia iniciativa, sobre la economía sumergida en relación a la quinta recomendación del Pacto de Toledo. Sesión ordinaria del Pleno de 21 de abril de 1999.

de acceder al trabajo en caso de enfermedad o accidente, se evite la utilización indebida de esta prestación.

Con este objetivo, se acuerdan las siguientes medidas:

#### 1. Medidas principales:

- Establecer las medidas necesarias que impidan la concatenación abusiva de la IT con la prestación de desempleo
- Articular las medidas que eviten la prolongación indebida de la prestación, en los casos en que el trabajador que es llamado a reconocimiento médico por los servicios médicos de la Entidad responsable del pago de la prestación, no acuda a los mismos sin causa justificada.
- Incrementar las medidas de coordinación necesarias entre las Entidades responsables del pago de la prestación de IT y el INSALUD y los Servicios de Salud, que permitan un mejor control de las situaciones de IT.

#### 2. Otras medidas a adoptar:

- Las necesarias para incluir a los trabajadores en el Sistema de la Seguridad Social y en el Régimen que corresponda, de forma que se adecue correctamente el encuadramiento a la actividad económica realizada.
- Asimismo, las adecuadas para evitar afiliaciones de trabajadores de forma indebida en el Régimen Especial Agrario.
- Estudiar la situación de las personas que, carentes de las debidas licencias o permisos administrativos de actividad, estén encuadrados indebidamente en el Sistema.

Además, la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, *de Medidas Fiscales, Administrativas y de orden Social*, modificó diversas disposiciones del TRLGSS relativas a la acción protectora en las situaciones de IT y desempleo, cuya finalidad

sería la lucha contra determinadas formas de fraude en el disfrute de prestaciones, que son las siguientes:

- Se incrementa el control que ejercen los servicios de salud sobre las situaciones de incapacidad y se da nueva redacción al artículo 133 bis del TRLGSS, de manera que el derecho al subsidio se extinguirá, entre otras causas, por la incomparecencia injustificada a cualquiera de las convocatorias para los exámenes y reconocimientos establecidos por los médicos adscritos al INSS o a las Mutuas.
- A través de la reforma del artículo 222 del TRLGSS se ha modificado, y en cierta forma reducido, la intensidad de la cobertura anterior para cuando ambas prestaciones concurren simultánea o sucesivamente.
- Se establece en la nueva redacción del artículo 219 del TRLGSS la obligación de los perceptores de subsidio por desempleo de que cada vez que se hayan devengado seis meses de percepción del mismo, los beneficiarios deberán presentar una solicitud de prórroga, acompañada de la documentación de los requisitos de acceso a la prestación.

*Principio 11º. Responsabilidad en el cumplimiento de las obligaciones en materia de Seguridad Social*

Hasta la fecha del Acuerdo, la regulación al respecto databa del año 1996. La evolución experimentada por el Sistema de la Seguridad Social desde entonces había originado un desfase entre la citada regulación y las nuevas realidades sociales, de modo que resultaba notoria su falta de adecuación a las circunstancias presentes.

Por ello deriva “la necesidad de abordar una reforma de las líneas legales que han de configurar el instituto de la responsabilidad en el cumplimiento de las obligaciones

de empresarios y trabajadores en materia de Seguridad Social, reforma que ha de tener como pilares fundamentales los siguientes principios:

1. Mantenimiento de las garantías del trabajador para acceder a la protección del Sistema de la Seguridad Social.

2. Una adecuada combinación del alcance y de las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones de afiliación y/o de cotización por parte de las empresas, de manera que la aplicación del principio anterior no origine, de forma total o parcial, una exoneración de la responsabilidad.

3. La necesidad de preservar el equilibrio financiero del Sistema de la Seguridad Social”.

Conforme a tales principios, el Acuerdo considera conveniente la adopción de medidas, tales como:

- Adecuar la aplicación del principio de automaticidad de las prestaciones, limitando el anticipo por parte de la Entidad Gestora o Colaboradora exclusivamente hasta la cuantía de dos veces y media el salario mínimo interprofesional.

Así, la Tesorería General remitirá anualmente a cada trabajador un documento-informe expresivo de la cuantía y número de las cotizaciones que consten en sus registros fruto de las declaraciones e ingresos efectuados por los empresarios.

- Proceder al desarrollo normativo oportuno en esta materia, a efectos de dotar de mayor eficacia y agilidad al actual procedimiento declarativo de la responsabilidad empresarial, pudiendo atribuir las competencias necesarias a las

Entidades Gestoras, fundamentalmente en relación con las prestaciones que reconoce el Sistema de la Seguridad Social.

- Condicionar el reintegro, por parte del Instituto Nacional de la Seguridad Social, a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social del importe de las prestaciones anticipadas por dichas Entidades Colaboradoras a que, con carácter previo a la efectividad de dicho reintegro, se proceda a la declaración administrativa o judicial de insolvencia del empresario declarado responsable.

*Principio 12º. Reducciones y bonificaciones en las cotizaciones*

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

Por ello, se acuerdan una serie de medidas incentivadoras consistentes en bonificaciones dirigidas a tres sectores o colectivos:

1. *Las mujeres en activo*: se pretende la mejora de la situación de las mujeres trabajadoras a través de la aplicación de bonificaciones en supuestos de reanudación de la prestación laboral tras suspensión de contrato de trabajo por maternidad, durante el año siguiente (bonificación del cien por cien en las cuotas empresariales por contingencias comunes).

2. *Trabajadores mayores de cincuenta años*: se insta a la revisión de las políticas formativas y las políticas activas específicas, a las que se acompaña de una reducción en las cotizaciones sociales, para prolongar la vida activa de estos



trabajadores más allá de los 65 años<sup>28</sup> (en aplicación de la Recomendación 10ª del Pacto de Toledo).

Así, “los trabajadores contratados con 55 o más años de edad y que tengan una antigüedad en la empresa de 5 o más años gozarán de una bonificación o reducción gradual de la aportación empresarial en la cotización a la Seguridad Social por contingencias comunes, salvo en lo que se refiere a la incapacidad temporal, hasta cumplir los 65 años. En el supuesto de que no se acredite la antigüedad citada, la medida anterior será de aplicación a partir del momento en que el trabajador cumpla dicho requisito”.

3. *Trabajadores mayores de 65 años:* con la finalidad de incentivar la prolongación en la actividad laboral de los trabajadores que alcancen la edad legal de jubilación, se exonerará del pago de cotizaciones sociales, por contingencias comunes, salvo en lo que se refiere a la incapacidad temporal, correspondientes a los trabajadores que reúnan los siguientes requisitos:

- Tener una edad igual o superior a 65 años.
- Acreditar 35 años efectivos de cotización a la Seguridad Social, sin tener en cuenta, a estos efectos, la parte proporcional de las pagas extraordinarias.
- La voluntariedad del trabajador, en orden a decidir libremente la continuación o la reiniciación de su actividad laboral.

#### *Principio 13º. Previsión social complementaria*

Se intenta potenciar su mayor implantación en ámbitos actualmente menos desarrollados, tales como los planes de empleo (especialmente en el ámbito de las PYMES y del empresario individual), en especial los de promoción conjunta o propios,

---

<sup>28</sup> Medida recogida en el RD 16/2001, de 27 de diciembre, *de medidas para el establecimiento de un sistema gradual y flexible.*

mejorando su interacción con la negociación colectiva, anunciándose una reforma reguladora de los planes de pensiones.

Se pretende, además:

- Mejorar la interacción de los planes de empleo con la negociación colectiva, compatibilizando el ámbito supraempresarial con los acuerdos a nivel de empresa para tener en cuenta circunstancias específicas.
- Concretar la definición de las contingencias previstas en la normativa de planes de pensiones.

Se pretende estudiar la situación de la previsión social complementaria, con el propósito de proponer las mejoras necesarias que permitan su adaptación permanente a la realidad en que se desenvuelve. Así, se abordará la problemática de las Comisiones de Control de los Planes y Fondos de Pensiones, facilitando que, en determinados supuestos, la negociación colectiva establezca criterios al respecto, y se analizará con detalle el papel de la negociación colectiva en materia de Planes y Fondos de Pensiones. Para ello deberán modernizarse las posibilidades de gestión e inversión de los fondos de pensiones en el contexto de la Unión Europea.

Finalmente, el Acuerdo establece que “El desarrollo de los trabajos y conversaciones que se van a desarrollar en esta materia, con atención especial a la mejora de la interacción de los planes de pensiones de empleo con la negociación colectiva, deberá realizarse en el marco del diálogo social”.

#### *Principio 14º. Comisión de seguimiento del Acuerdo*

Se acuerda la constitución de una Comisión integrada por las partes firmantes del Acuerdo para el análisis y el seguimiento de éste y, en general, de la evolución del sistema de la Seguridad Social.

Dicha Comisión aprobará sus propios procedimientos y contará con los medios que resulten precisos para el cumplimiento de la misión y función que tienen encomendadas, debiendo facilitar la Administración los medios técnicos y los recursos oportunos para el adecuado funcionamiento de la Comisión.

*Principio 15º. Duración del Acuerdo*

De conformidad con lo establecido en el propio Acuerdo, éste “extenderá su vigencia hasta el año 2004. No obstante, este límite temporal no será de aplicación para aquellos supuestos o medidas para las que se establece específicamente un límite diferente”.

*La renovación del Pacto de Toledo y la reforma del Sistema de Pensiones:  
¿es suficiente el pacto político?*

## **SEGUNDA PARTE**

### **EL PROCESO DE RENOVACIÓN DEL PACTO DE TOLEDO**

### **CAPÍTULO III**

#### **LA RENOVACIÓN DE LOS PACTOS DE TOLEDO (I): LA PROBLEMÁTICA PLANTEADA A LA COMISIÓN NO PERMANENTE DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS**

Transcurrido el período al que hace referencia la Recomendación nº 15 del Pacto de Toledo, en la que se propone que cada cinco años se cree una ponencia que estudie el presente y el futuro del Sistema de la Seguridad Social con el fin de que se garantice la continuidad del mismo, cabe preguntarse cual de las recomendaciones se ha cumplido, grado de cumplimiento de las mismas y efectos que están teniendo sobre la estabilidad del sistema, así como las previsiones que puedan hacerse sobre los efectos futuros de las reformas que se han acometido en los últimos años.

##### **1. El sistema público de pensiones**

El equilibrio del sistema de pensiones español depende de forma fundamental del propio equilibrio individual entre el tiempo que se dedica al trabajo en que se puede cotizar y el tiempo que se dedica a la jubilación, y ese equilibrio personal, individual, que multiplicado por todos los españoles forma finalmente la realidad total en España, también se está modificando profundamente.

Hay diversas causas que modifican dicho equilibrio, que tienen una enorme incidencia sobre el equilibrio del sistema de pensiones y que están ahora en muchos casos en proceso de cambio.

La primera causa viene dada por la *entrada tardía en el mercado de trabajo*. El período posible de cotización depende de cuándo se entra en el mercado de trabajo y la realidad de los últimos 10 años en España es un retraso de la edad de incorporación a ese mercado.

Los jóvenes españoles y, en general, en otros países del sur de Europa, sufren una situación de apartamiento social (al estar amparados por la familia) y de falta de emancipación (porque no tienen trabajo, vivienda, ni tampoco tienen hijos) lo cual repercute también en la tasa de fecundidad, como se ha comentado anteriormente y se trata más adelante. Se pueden mencionar otras causas como pueden ser el paro juvenil y la precariedad de los trabajos.

Si bien, parece ser que esta situación está cambiando actualmente por dos razones: una, por la mejora de las oportunidades de empleo, es decir, por el mercado de trabajo, pues hay mayores oportunidades de trabajo (y la mejora de la situación económica se traslada al mercado de trabajo); y dos, porque empiezan a llegar ahora al mercado de trabajo generaciones menos numerosas (aquellas generaciones que han nacido cuando empezó a disminuir la fecundidad en España a partir de 1975).

Esa doble determinación ha llevado a considerar que “el impacto del paro en las edades jóvenes disminuya y por tanto eso también va a incidir sobre múltiples aspectos; entre otras cosas, sobre la fecundidad de los jóvenes, pero también va a tenerla sobre su capacidad a entrar antes en el mercado de trabajo, a estar antes en empleos menos precarios y por lo tanto a ser más activamente cotizantes<sup>29</sup>”.

---

<sup>29</sup> FERNÁNDEZ CORDÓN, Juan Antonio, del Instituto de Economía y Geografía del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, en su Comparecencia del miércoles 4 de octubre de 2000 ante la *Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por el Pacto de Toledo*.

La segunda causa más de fondo es el *alargamiento de los estudios*. En principio, probablemente no hemos llegado en España al final de este proceso, todavía puede haber mayor alargamiento de estudios, pero también es verdad que una parte del alargamiento del período de estudios que se ha observado en los últimos años son estudios-refugio en cierto modo, porque como el mercado de trabajo no les admite los jóvenes continúan su formación con postgrados, y ahí hay dos tendencias contrarias que puede hacer que no sea una variable fundamental en el futuro.

Por lo tanto, esto es un efecto positivo para ese equilibrio en el próximo futuro. Los períodos de desempleo actúan de la misma manera, porque disminuyen la capacidad contributiva del conjunto de los activos potenciales, y toda disminución del paro contribuye a mejorar el equilibrio potencial del sistema.

## **2. Los sistemas complementarios de pensiones**

El artículo 41 de la Constitución Española<sup>30</sup> define los rasgos característicos del sistema de pensiones español, exigiendo a los poderes públicos mantener un régimen público de Seguridad Social de carácter universal, que establezca prestaciones suficientes ante situaciones de necesidad.

Las prestaciones complementarias son libres, podrán existir o no, y de hacerlo, podrán configurarse como el legislador considere oportuno, sin necesidad de atender a requisito o garantía alguna, a diferencia de lo que sí se exige para las pensiones del sistema público.

Podemos decir que para la mayoría de los trabajadores por cuenta ajena, una gran proporción de su salario queda cubierto por la pensión pública ante la llegada de la edad de jubilación<sup>31</sup>; si bien, esta situación puede cambiar si no se tienen en cuenta factores

---

<sup>30</sup> “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”.

<sup>31</sup> Exceptuando los niveles salariales altos afectados por los topes máximos de cotización y aquellos regímenes cuya base de cotización es fija o libremente elegida.

como la situación del mercado de trabajo (desempleo, incorporación tardía, trabajo temporal, etc.) que hace difícil acreditar periodos completos de cotización o por la existencia de jubilaciones anticipadas para los menores de 65 años, que pueden optar por ello voluntariamente o haber sido forzados a abandonar su actividad laboral (actualmente es uno de los problemas más graves y de los que precisan una solución más urgentemente, como se verá más adelante), con lo que su pensión se ve reducida.

Es ante esta situación donde surge la necesidad de complementar rentas (o porque voluntariamente se quiera complementar el nivel de protección social) y aparece el nivel complementario de cobertura de prestaciones sociales, que puede adoptar diversas formas y que en ningún caso pueden ser sustitutorias de las de la Seguridad Social.

Por ello, el esquema de protección pública se amplía con los sistemas complementarios y, ante la práctica universalización de ésta, la complementaria se instrumenta de forma variada, lo cual en España es consecuente con el mencionado artículo 41 de la Constitución que establece, como se ha dicho, la libertad de la asistencia y prestaciones complementarias.

En la última década hemos asistido en España a un importante desarrollo de la previsión social instrumentada mediante planes y fondos de pensiones, lo cual ha sido posible después de un intenso desarrollo normativo que ha ordenado y estimulado considerablemente el panorama de la previsión social complementaria en nuestro país<sup>32</sup>.

Este desarrollo normativo ha propiciado un apreciable desarrollo cuantitativo, especialmente en el plano individual. Han sido los planes de pensiones los que más se han desarrollado, al margen de la simple transformación en planes o seguros de jubilación de los compromisos de pensiones previamente existentes en los ámbitos

---

<sup>32</sup> En el BOE de 25 de febrero se publicó el Real Decreto 304/2004 por el que se aprueba el Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones que sustituye el hasta entonces vigente, publicado por el RD 1307/1988, de 30 de septiembre, y en el que se desarrolla la Ley de Planes y Fondos de Pensiones (texto refundido por el RD Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre).



empresarial y mutualista, ya que la creación de planes de empleo o asociados ha sido más modesta. Tal desarrollo se produce por una importante participación de la población en los sistemas de pensiones y por el creciente peso de los patrimonios acumulados en los activos totales de las familias españolas.

Sin embargo, a pesar de este aumento en la participación el peso del ahorro pensión sigue siendo muy moderado debido a la corta historia del sistema y las limitadas aportaciones de los partícipes.

Este crecimiento desigual se debe a que las empresas que no tuvieran previamente establecidos planes internos no se plantearán sistemáticamente la creación de planes de pensiones, debido al coste laboral extra que ello supondría, a menos que se arbitre entre incrementos salariales o se “repliegue” la Seguridad Social.

En los próximos años cabe esperar que el número de partícipes siga creciendo; pocas incertidumbres rodean en la actualidad a los planes de pensiones, pero su naturaleza complementaria a las pensiones de seguridad social implica que existe un límite a su desarrollo, lejano sin embargo, cifrado en la plena incorporación de la población activa de mayores ingresos (cuyas pensiones públicas se encuentran limitadas) o con capacidad para el ahorro. El resto de la población, si bien también participará en los planes de pensiones, sólo lo hará si el estímulo es suficientemente importante (lo cual también tiene límites) y abandonando otras formas convencionales de ahorro.

En resumen, los planes individuales proporcionan una rentabilidad adicional de origen fiscal frente a otras formas de ahorro y riqueza que lleva a los individuos a sustituir por planes de pensiones éstas últimas. Pero, a pesar del aumento de esta modalidad de ahorro, en los últimos años la tasa de ahorro de las familias ha experimentado una tendencia decreciente.

España es un país que se caracteriza, tratándose de las pensiones, por una gran dependencia del sistema de la Seguridad Social, de ahí sus dificultades de cara al futuro para hacer frente a sus compromisos (el 89% de las pensiones proceden de la Seguridad Social, mientras que de los planes de pensiones proviene el 7%; de los planes de pensiones, sólo el 1% son de carácter individual), y la necesidad de buscar soluciones y alternativas para evitar una quiebra del sistema.

Por ello, en el Pacto de Toledo se plantea como solución o ayuda a la posible insuficiencia de la Seguridad Social a hacer frente a sus compromisos por pensiones, la compatibilidad entre dicho sistema y la previsión social complementaria (principalmente mediante planes y fondos de pensiones), de modo que la población pueda ahorrar más y a la hora de recibir una pensión la cuantía de ésta sea mayor.

En esta línea, la Unión Europea acoge la combinación de pensiones públicas y privadas<sup>33</sup>, reservando la prioridad de las primeras, a través del Libro Verde en materia de pensiones privadas<sup>34</sup>, el cual establece que “los sistemas de capitalización pueden facilitar la reforma de los sistemas de reparto, ofreciendo prestaciones que compensen la reducción de éstas en los sistemas de reparto”. Así, ha podido señalarse que, en España, “esta combinación de la protección social pública y privada será decisiva para configurar el modelo de protección social que establece la Constitución”. Además, “no se trata de considerar este emparejamiento como la solución más adecuada sino como una solución inevitable”.<sup>35</sup>

Finalmente, podemos decir que para la combinación de las pensiones públicas y privadas la dificultad principal radica en acertar con el grado de intercomunicación entre unas y otras, decidiendo de ese modo el coste total soportable por la economía del país.

---

<sup>33</sup> A este respecto, véase VICENTE MERJINO, Ana. “Perspectiva de la Seguridad Social complementaria en el ámbito de las pensiones”, en “El Sistema de pensiones en España. Conformación, consolidación y adaptabilidad a los cambios”. 25 años de contribución del INSS al Estado de Bienestar: 1978-2003. Instituto Nacional de la Seguridad Social. Madrid. 2003.

<sup>34</sup> “Supplementary Pensions in the Single Market: a Green Paper”, European Commission, 1997.

<sup>35</sup> DE LA VILLA GIL, Enrique. “El sistema público de pensiones. Ámbito para las pensiones privadas”, en “El Sistema de pensiones en España. Conformación, consolidación y adaptabilidad a los cambios”. 25 años de contribución del INSS al Estado de Bienestar: 1978-2003. Instituto Nacional de la Seguridad Social. Madrid. 2003.

### **3. Problemas demográficos**

En octubre de 2000, la población española crecía muy levemente, a una tasa del 0.12 por ciento anual. Dicho crecimiento es muy escaso, y en él influyen principalmente tres factores: la natalidad, la mortalidad y la emigración.

Trataremos a continuación cada uno de ellos:

#### *3.1. La natalidad*

##### a) Introducción

La natalidad ha sufrido un gran descenso en España, y si bien en el último año ha experimentado un aumento, éste se debe prácticamente en su totalidad (el 75 por ciento aproximadamente) a la inmigración<sup>36</sup>, de modo que si no consideráramos los nacimientos provenientes de dicha inmigración, la tasa de natalidad seguiría descendiendo. El número medio de hijos por mujer sigue siendo inferior al valor de reemplazamiento de las generaciones (el 2,1 en 2000).

De los diversos estudios realizados por el Instituto Nacional de Estadística y expertos demógrafos, podemos deducir, como señala la Presidenta del INE<sup>37</sup>, varios hechos que explican el descenso de la natalidad, entre los que destaca que ha habido un momento en el que la mujer española ha decidido retrasar la edad de ser madre (por factores sociales, por estudios, porque han decidido casarse más tarde, etc.), retraso que ha producido un descenso de la natalidad importante. Una vez que eso se recupera, lo que queda constante es la decisión de la mujer de tener menos hijos en su vida.

---

<sup>36</sup> ABC. Sociedad. Pág. 47. 10/1/04.

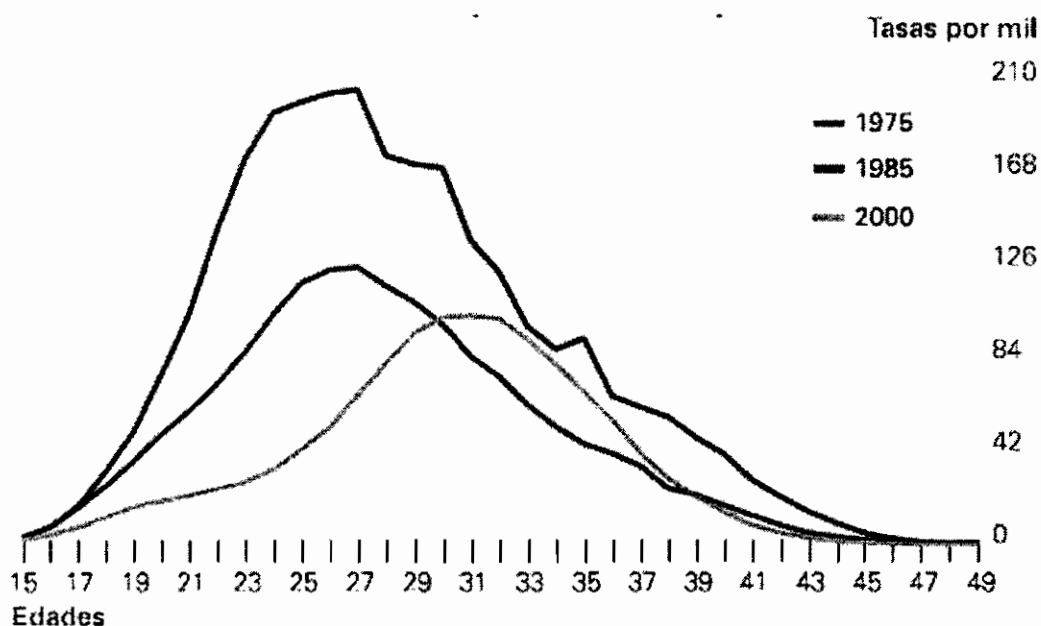
<sup>37</sup> En la comparecencia de la Presidenta del Instituto Nacional de Estadística (Alcaide Guindo) del día 4 de octubre de 2000, ante la *Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por el Pacto de Toledo*, se presenta la problemática referente a la situación demográfica de España en esas fechas, así como las perspectivas futuras (distintos escenarios de población) y la repercusión del proceso de envejecimiento de la población española en el sistema de pensiones.

b) Datos estadísticos

a') Evolución de la tasa de fecundidad por edad

El Gráfico 1 presenta claramente tanto el descenso de la tasa de fecundidad, como el aumento de la edad de maternidad, de modo que el intervalo donde se registra mayor tasa de fecundidad se desplaza hacia la derecha con el paso del tiempo.

(Gráfico 1) Evolución de la tasa de fecundidad por edades



Fuente de información: Anuario Estadístico de España. 2002-2003. INE.

(A la altura del valor 25 del eje de abscisas: 1975, curva superior; 1985, curva intermedia; 2000, curva inferior.).

Así, tenemos dos aspectos: el primero, de carácter coyuntural y que ya se empieza a recuperar (es el de la cohorte que decidió retrasar la edad de maternidad, por lo que se produjo un bache); y el segundo, el efecto estructural y que si no incidimos en él continuará con la tendencia actual, y es que las mujeres han retrasado ya la edad de la maternidad (como se muestra en la Tabla 1).

b') Edad media de la maternidad

Como se ha comentado anteriormente, el descenso de la tasa de natalidad, así como de la edad de maternidad de las mujeres, en gran parte son a consecuencia de las características sociales y económicas actuales.

**(Tabla 1) Edad media de maternidad por comunidades autónomas**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>TOTAL</b>	<b>29,47</b>	<b>29,74</b>	<b>29,98</b>	<b>30,20</b>	<b>30,39</b>	<b>30,56</b>	<b>30,67</b>	<b>30,73</b>
Andalucía	29,12	29,34	29,53	29,74	29,89	29,99	30,13	30,17
Aragón	30,03	30,37	30,64	30,90	31,06	31,31	31,33	31,46
Asturias (Principado de)	28,98	29,21	29,58	29,89	30,18	30,30	30,56	30,78
Baleares (Illes)	29,17	29,56	29,67	29,90	30,01	30,14	30,14	30,20
Canarias	28,64	28,91	29,08	29,15	29,33	29,31	29,45	29,47
Cantabria	29,36	29,77	30,05	30,26	30,68	30,88	31,02	31,12
Castilla y León	29,64	30,14	30,34	30,63	30,62	31,06	31,28	31,37
Castilla-La Mancha	29,36	29,64	29,86	30,08	30,23	30,43	30,52	30,64
Cataluña	29,77	30,00	30,27	30,45	30,67	30,80	30,89	30,93
Comunidad Valenciana	29,56	29,75	30,01	30,19	30,43	30,60	30,67	30,67
Extremadura	29,03	29,22	29,40	29,59	29,78	29,90	30,13	30,24
Galicia	28,51	28,94	29,24	29,44	29,70	30,10	30,22	30,53
Madrid (Comunidad de)	30,17	30,48	30,76	30,99	31,17	31,40	31,46	31,46
Murcia (Región de)	29,23	29,47	29,60	29,90	30,03	30,13	30,14	30,09
Navarra (Comunidad Foral de)	30,46	30,86	31,32	31,23	31,44	31,61	31,78	31,60
País Vasco	30,59	30,83	31,16	31,50	31,68	31,86	32,10	32,17
La Rioja	30,09	30,12	30,54	30,78	30,92	31,11	31,17	31,28
Ceuta y Melilla	28,78	28,86	29,04	29,14	29,36	29,44	29,42	29,23

*Fuente: Anuario Estadístico de España. 2002-2003. INE.*

*NOTA.- Los cálculos se han realizado con cifras de población proyectadas y, por tanto, susceptibles de ser revisadas.*

*La renovación del Pacto de Toledo y la reforma del Sistema de Pensiones:  
¿es suficiente el pacto político?*

c') Distribución de mujeres según el número de hijos nacidos vivos y su relación con la edad, el estado civil y el nivel de estudios

**(Tabla 2) Distribución de mujeres según el número de hijos nacidos vivos y su relación con la edad, el estado civil y el nivel de estudios. 1999.**

Población: Colectivo total de mujeres entre 15 y 49 años.

	Total	Número de hijos nacidos vivos					Media	
		Ninguno	1	2	3	4		5 ó mas
<b>Edad actual</b>								
Total	10.165.237	4.738.369	1.580.253	2.674.505	868.432	197.807	105.871	1,67
De 15 a 19 años	1.324.280	1.300.755	20.732	2.762	0	0	0,0	0,02
De 20 a 24 años	1.591.015	1.510.664	63.001	12.952	4.368	0	0,0	0,06
De 25 a 29 años	1.612.647	1.134.662	305.242	156.237	15.247	0	1.259,0	0,42
De 30 a 34 años	1.582.190	406.906	517.443	562.326	82.757	6.526	4.227,1	1,23
De 35 a 39 años	1.494.625	184.446	325.212	731.418	209.434	31.967	12.918,2	1,74
De 40 a 44 años	1.343.937	124.153	223.368	651.866	267.357	49.208	27.955,2	2,00
De 45 a 49 años	1.216.564	76.781	125.155	556.914	282.220	108.976	59.517,2	2,36
<b>Estado civil</b>								
Total	10.165.237	4.738.369	1.580.253	2.674.505	868.432	197.807	105.871	1,67
Solteras	4.454.390	4.211.867	170.544	53.409	14.207	3.793	570	0,06
Casadas	5.247.338	491.280	1.245.989	2.448.356	786.418	179.161	96.135	1,86
Viudas	89.042	4.804	20.472	37.894	22.476	2.967	430	2,00
Separadas o divorciadas	374.467	30.417	143.249	134.847	45.332	11.895	8.735	1,74
<b>Nivel de estudios</b>								
Total	10.165.237	4.738.369	1.580.253	2.674.505	868.432	197.807	105.871	1,67
Analfabetas	29.627	4.226	1.827	5.532	8.116	3.720	6.195	3,20
Sin estudios	181.792	15.550	22.278	55.226	44.869	31.909	22.961	2,72
Estudios primarios y secundarios: graduado, EGB o bachiller	4.774.814	1.623.577	786.462	1.611.000	564.748	123.951	65.065	1,37
BUP y COU	1.957.740	1.306.635	220.936	327.261	84.623	15.382	903	0,61
Estudios técnico-profesionales de grado primero: segundo y medio	1.615.916	560.479	308.314	353.584	86.821	4.329	2.388	0,81
Estudios técnico-profesionales de grado superior: segundo y medio	38.349	31.193	4.284	2.191	681	0	0	0,26
Primer ciclo de estudios superiores	622.679	334.668	96.792	143.741	43.162	14.516	0	0,90
Estudios superiores: licenciados y doctorados	924.320	560.030	139.359	175.970	35.412	5.069	8.469	0,72

Fuente: Anuario Estadístico de España. 2002-2003. INE.

Así, atendiendo a los datos de la Tabla 2, podemos determinar lo siguiente:

*Primero.* Respecto a la edad, son las mujeres de mayor edad (de anteriores generaciones) las que presentan un mayor número medio de hijos.

*Segundo.* Atendiendo al estado civil, observamos que el grupo de menor número de mujeres (las viudas) es el que presenta un mayor número de hijos medio (2 hijos). Ello puede explicarse seguramente debido a que sea un colectivo de gran edad correspondiente a una generación en la que la tasa de fecundidad era mucho mayor (como, por ejemplo, la de nuestros abuelos).

*Tercero.* Si nos fijamos en el nivel de estudios, observamos que, a mayor preparación, menor número de hijos por mujer. Actualmente, la rápida incorporación de la mujer al trabajo de unos años atrás a hoy es una de las principales causas del descenso de la natalidad en la población española.

En resumen, podemos decir que en los últimos 30-40 años se ha producido un descenso muy abultado de la tasa de natalidad. Descenso que ha sido debido, entre otros factores, al aumento de la esperanza de vida (especialmente de la población mayor), a la incorporación laboral de la mujer, y a las condiciones económicas y de empleo (que han retrasado considerablemente la edad media de la nupcialidad; sólo hay que observar los precios de la vivienda hoy en día). Ahora bien, es importante señalar y destacar que, no es el hecho en sí de que las mujeres se incorporen a la vida laboral el que hace descender el número de nacimientos, sino la mala calidad de las condiciones de conciliación de la vida laboral y familiar.

De momento esta tendencia es generalizada en todos los países desarrollados (con mayores tasas de participación femenina en el mercado laboral), pero especialmente llamativa y alarmante en España, donde no se han llevado a cabo medidas políticas (sociales, económicas, fiscales, etc.) suficientes para hacer frente al problema, el cual, además, se ve difuminado por el espectacular aumento de la

inmigración y el nacimiento de niños de ésta. Y como es lógico, esta situación repercute directamente en el sistema de la Seguridad Social, por lo que el Pacto de Toledo tendrá que hacer frente a ella.

Si se quiere incrementar la natalidad para lograr, al menos, alcanzar una tasa de fecundidad cercana al 2,1 (que permita el reemplazamiento de las generaciones), será necesario, como ha señalado la doctrina<sup>38</sup>, “adoptar medidas de apoyo a la sociedad para que haya una mayor natalidad”, esto es, es una cuestión de política económica y social de apoyo. Si no se incide en alguna de estas variables, no podrán contemplarse grandes expectativas de aumento de la natalidad.

### 3.2. La mortalidad

#### a) Introducción

La tasa de mortalidad en España ha descendido considerablemente a lo largo del presente siglo, con el consiguiente aumento de la proporción de personas que llegan a la vejez en cada una de las sucesivas generaciones. En realidad, el punto de partida era desastroso; al empezar el siglo la población de España tenía una esperanza de vida al nacer inferior a los treinta y cinco años, la más baja de toda Europa, si no se tiene en cuenta a Rusia, y más de quince años por debajo de Francia, Gran Bretaña o los países nórdicos.

El progreso en este terreno ha sido tan espectacular que, hoy en día España se sitúa como el primer país con mayor esperanza de vida en el conjunto mundial, rondando los 80 años en 2003<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> ALCAIDE GUINDO, Carmen (presidenta del Instituto Nacional de Estadística), en su Comparecencia del miércoles 4 de octubre de 2000 ante la *Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por el Pacto de Toledo*.

<sup>39</sup> ABC, Sociedad, Pág.52. Viernes 19/12/2003. “Informe anual de la Organización Mundial de la Salud”.

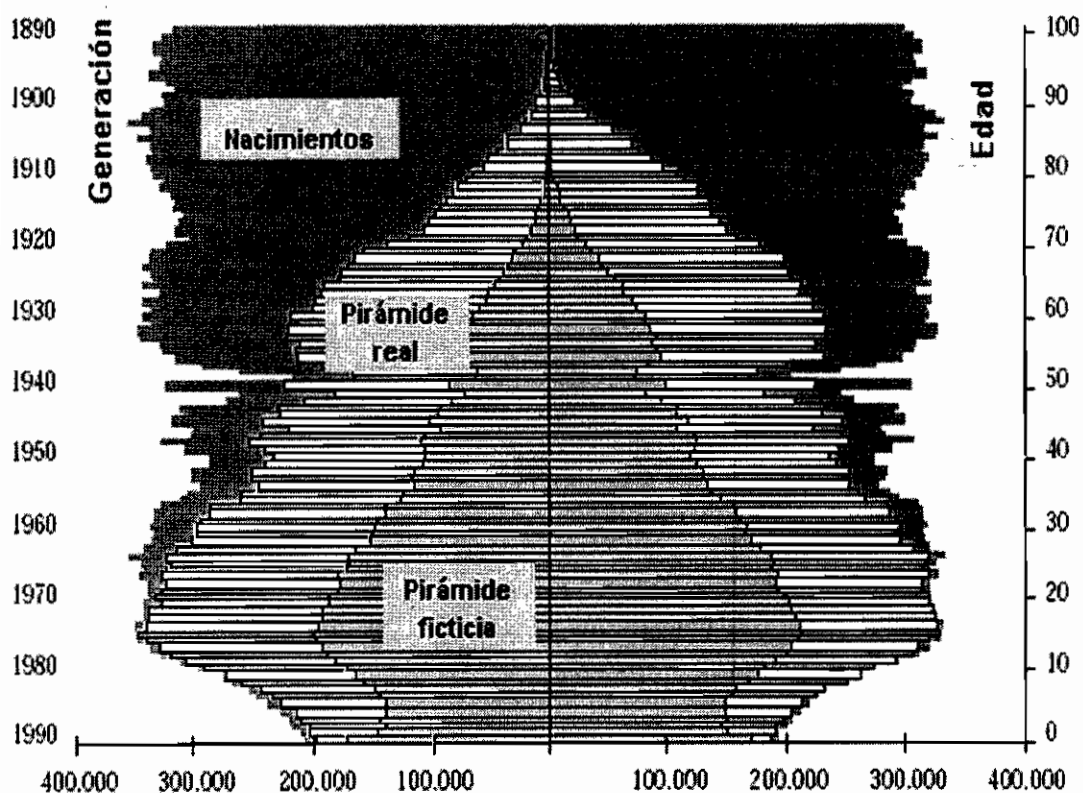


b) Datos estadísticos

a') Pirámide de nacimientos

Basta comparar las pirámides ficticia y real del Gráfico 2 para comprobar cómo, sin mejoras de la mortalidad desde 1900, la mayoría de los españoles contemporáneos habrían muerto ya hace tiempo.

(Gráfico 2) España 1991: Nacimientos, pirámide real y pirámide hipotética  
(mortalidad por edades inamovible desde 1900)



Fuente: Cabré i Pla, A.; Pérez Díaz, J. "Envejecimiento demográfico en España".

b') Esperanza de vida

**(Tabla 3) Esperanza de vida por edades en España**

	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	1996	1999 <sup>(*)</sup>
0	49,97	50,10	52,10	59,85	72,36	75,62	76,94	78,71	78,95
1	55,49	55,53	55,31	71,68	72,06	75,55	76,55	78,00	78,30
5	56,91	56,00	63,16	68,24	69,13	71,75	72,68	74,16	74,38
10	52,94	51,95	58,72	63,46	64,29	66,87	67,77	69,22	69,43
15	48,56	47,51	54,06	58,62	59,41	61,96	62,85	64,28	64,49
20	44,53	43,39	49,57	53,82	54,59	57,12	58,05	59,42	59,63
25	40,71	39,60	45,25	49,07	49,82	52,33	53,33	54,59	54,79
30	36,91	35,77	40,97	44,36	45,07	47,52	48,64	49,77	49,97
35	32,88	31,83	36,61	39,69	40,34	42,74	43,93	45,00	45,19
40	28,96	27,97	32,21	35,07	35,67	38,00	39,22	40,28	40,47
45	25,07	24,20	27,59	30,54	31,10	33,37	34,67	35,62	35,81
50	21,24	20,55	23,87	26,15	26,68	28,86	30,02	31,05	31,25
55	17,54	17,07	19,87	21,95	22,44	24,53	25,67	26,62	26,82
60	14,08	13,85	16,11	17,99	18,41	20,42	21,48	22,32	22,53
65	10,95	10,95	12,75	14,36	14,70	16,52	17,52	18,25	18,45
70	8,21	8,38	9,82	11,10	11,36	12,95	13,94	14,44	14,64
75	5,93	6,14	7,24	8,33	8,56	9,83	10,51	10,96	11,15
80	4,19	4,38	5,06	6,15	6,29	7,24	7,69	7,95	8,10
85	2,95	3,05	3,47	4,51	4,56	5,27	5,46	5,45	5,57
90	2,08	2,15	2,37	3,29	3,32	3,87	3,74	3,56	3,61
95	1,47	1,53	1,63	2,01	2,00	2,30	2,10	1,99	1,99

Fuente: INE. Anuario Estadístico de España 2002-2003. (\*) Cifras provisionales.

Observando la tabla 3 podemos ver cómo ha aumentado la esperanza de vida de la población española al nacer: casi 30 años en un periodo de 70 años (1930-1999). Igualmente, la población de 65 años prácticamente dobla en este periodo su esperanza de vida (de 10.95 años a 18.45 años).

En el cálculo de la esperanza de vida, la muerte evitada de un niño aporta muchos más años que la de un viejo al cómputo del promedio de años vividos entre toda la población. Según ha indicado la doctrina "... nada menos que una quinta parte de los nacidos en España a principios de siglo moría sin llegar al primer año de vida, mientras que en 1991 la proporción era de 7,2 por cada 1.000 nacidos".<sup>40</sup>

Por tanto, es solamente en años recientes, al llegar las tasas de mortalidad infantil a estos valores difíciles de reducir, cuando el descenso de la mortalidad de las personas de edad avanzada hace que estas hagan una aportación significativa al

<sup>40</sup> PÉREZ DÍAZ, Julio y CABRÉ I PLA, Anna. "El envejecimiento demográfico en España". Centro de Estudios Demográficos. Universidad Autónoma de Barcelona.

aumento de la esperanza de vida y al aumento de la proporción de su grupo de edad respecto al resto de la población.

c') Probabilidad de muerte según la edad

**(Tabla 4) Probabilidad de muerte según edades (por 1.000)**

	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	1998	1999 <sup>(*)</sup>
0	116,53	114,80	63,99	39,24	20,40	12,23	7,81	4,74	4,40
1	90,69	76,05	28,07	7,87	3,90	2,66	1,83	1,08	1,02
5	18,65	17,34	9,09	3,40	2,31	1,76	1,18	0,77	0,74
10	12,44	11,09	6,09	2,56	1,95	1,49	1,27	0,89	0,91
15	20,33	19,48	9,74	3,60	3,18	2,70	3,24	2,24	2,22
20	27,27	28,68	14,31	4,72	4,40	3,71	5,11	2,99	2,94
25	28,09	30,53	16,56	6,33	5,22	3,93	5,97	3,51	3,37
30	30,13	30,95	16,51	7,78	6,29	4,84	6,28	4,96	4,62
35	34,26	37,43	17,22	10,26	8,68	6,38	6,96	6,44	6,46
40	40,45	46,30	25,72	14,46	12,94	10,27	9,64	8,87	9,01
45	49,44	58,64	33,43	21,33	19,05	15,71	13,92	13,03	13,19
50	65,39	78,32	44,00	32,96	30,76	25,12	23,07	19,51	19,33
55	93,56	109,85	67,48	51,25	46,99	38,91	34,10	28,75	28,72
60	139,92	157,00	108,46	81,66	75,49	58,42	52,17	44,76	44,41
65	212,94	222,98	168,73	129,68	121,17	93,54	81,68	71,10	69,68
70	325,10	320,31	250,11	208,54	201,10	154,44	129,99	114,81	112,37
75	483,37	485,63	374,68	327,89	312,85	250,12	216,74	192,75	185,21
80	660,66	641,07	561,21	472,75	460,57	382,43	349,95	317,69	309,83
85	816,27	802,09	748,80	628,18	620,91	551,53	518,44	511,30	495,47

Fuente: INE. Anuario Estadístico de España 2002-2003. (\*) Cifras provisionales.

Como es lógico, si atendemos a la probabilidad de muerte, podemos ver cómo ésta ha descendido drásticamente desde 1930 hasta hoy, especialmente la mortalidad infantil (Tabla 4).

c) Resumen

Como resumen, podemos afirmar que la humanidad en su conjunto ha visto mejorar sustancialmente sus probabilidades de supervivencia sólo a partir de mediados del siglo XVIII. Hasta entonces apenas se habían superado los treinta años de esperanza de vida (en España no se alcanzan los cuarenta años hasta la primera década de este siglo).

Sin embargo, iniciado ya el rápido ascenso de la esperanza de vida, la población no sólo no envejeció, sino que aumentó el peso de los jóvenes. La explicación debe buscarse en la elevadísima mortalidad infantil imperante hasta entonces (principalmente causada por las escasas condiciones higiénicas y sanitarias de la época).

Una vez iniciadas las mejoras, las muertes evitadas de recién nacidos y de niños contribuyeron a acrecentar el peso de estos en el conjunto de la población. Sólo muy recientemente, en aquellos países donde la mortalidad infantil es ya muy reducida, la lucha contra la mortalidad se ha concentrado en la otra etapa de la vida en que es elevado el riesgo, es decir, en las edades avanzadas.

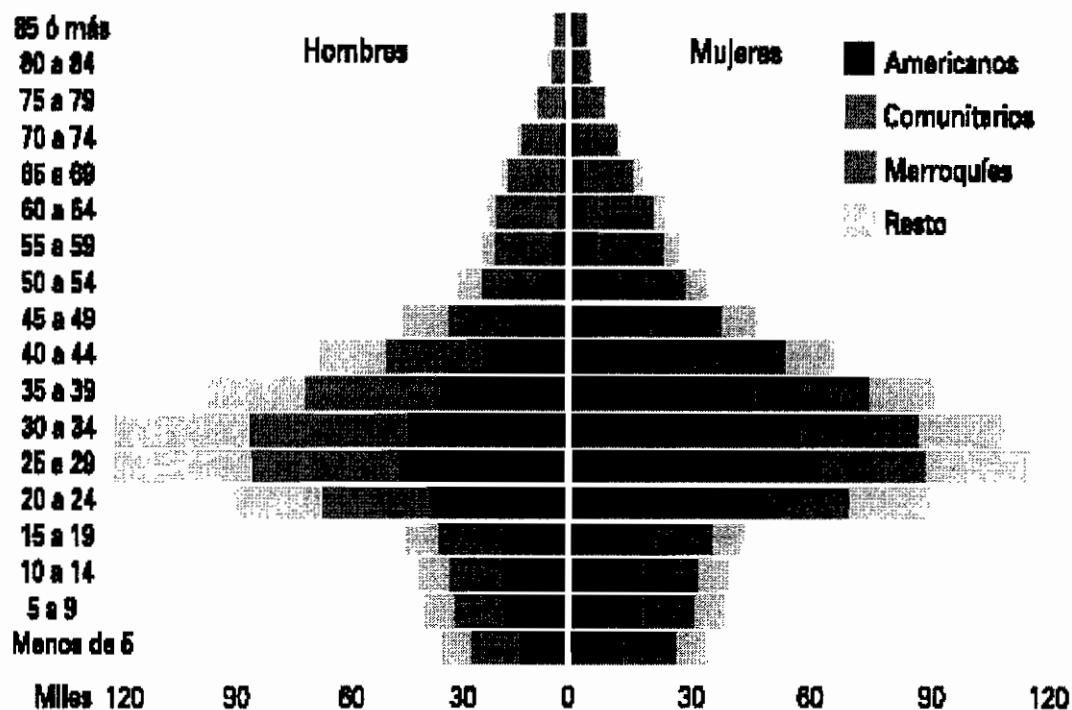
Ahora sí puede decirse que el descenso de la mortalidad tiene por consecuencia el envejecimiento de la población, pero conviene recordar que este no ha sido el caso siempre ni lo es actualmente en todas partes.

### 3.3. La emigración

España ha sido un país tradicionalmente emigratorio durante siglos. Esta tendencia, además, se vio muy acentuada durante los años 50 y 60 del pasado siglo, cuando la reconstrucción y el desarrollo industrial europeo generó una gran demanda de mano de obra. No obstante, el efecto "envejecedor" en la estructura por edades fue poco perceptible, dada la mayor importancia del efecto "rejuvenecedor" del descenso de la mortalidad y de la natalidad elevada.

A mediados de los años setenta del pasado siglo, no obstante, se produce un giro histórico respecto al saldo migratorio, ya que, después de siglos de emigración, las salidas se reducen rápidamente y las entradas llegan a superarlas: España se convierte en un país de inmigración (Gráfico 3).

(Gráfico 3) Población extranjera en España (2001)



Fuente: Anuario Estadístico de España. 2002-2003. INE.

Esta novedad, sin embargo, se produce en un contexto general de cambios demográficos. La mortalidad infantil ya es muy difícilmente reducible, por lo que su efecto rejuvenecedor se agota, mientras que, ahora sí, el descenso de la mortalidad a edades avanzadas hace aumentar la proporción de mayores de 64 años.

Lo mismo ocurre con el rápido descenso de la natalidad. Además, aunque su volumen sea mucho menor al que se esperaba, también las migraciones de retorno de antiguos emigrados que hoy tienen una edad avanzada, así como la de jubilados europeos con una larga historia personal de visitas a España, contribuyen a reducir el efecto rejuvenecedor de la inmigración actual.

#### 4. La situación de la mujer

La tasa de actividad femenina ha aumentado en los últimos años (Tabla 5) y sigue manteniendo una tendencia alcista, con un mayor porcentaje, además, que la tasa de

*La renovación del Pacto de Toledo y la reforma del Sistema de Pensiones:  
¿es suficiente el pacto político?*

actividad masculina. Igualmente, el margen de crecimiento respecto a las tasas medias de actividad europeas es mucho mayor en el caso de las mujeres (un 48,5 frente a un 59,2 europeo) que en el de los hombres (un 76,2 frente a un 78,1)

(Tabla 5) Tasas de actividad en España 1994-1995 por sexo, edad y nivel de estudios

<b>Tasas de actividad. 1994-2001</b>								
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>POR SEXO</b>								
<b>Ambos sexos</b>	50,98	50,96	51,27	51,60	51,98	52,46	53,58	54,22
Varones	65,73	65,07	65,11	65,10	65,50	65,76	66,57	67,32
Mujeres	37,09	37,66	38,23	38,99	39,23	39,92	41,33	42,03
<b>POR GRUPOS DE EDAD</b>								
<b>Ambos sexos</b>								
16-19 años	27,04	25,14	24,32	23,94	24,32	25,28	26,17	26,49
20-24 años	62,77	61,27	60,15	59,48	59,50	60,33	61,24	62,42
25-54 años	73,78	74,31	75,14	75,77	76,18	76,71	77,90	78,39
55 y más años	16,91	16,39	16,14	16,04	16,03	15,78	16,38	17,03
<b>Varones</b>								
16-19 años	29,22	26,99	26,58	26,47	28,15	28,63	30,22	31,57
20-24 años	66,76	64,29	63,40	62,44	62,80	64,15	65,05	67,34
25-54 años	92,91	92,64	92,69	92,57	92,68	92,63	92,81	92,79
55 y más años	27,41	26,30	26,02	25,81	25,71	25,31	26,18	26,95
<b>Mujeres</b>								
16-19 años	24,76	23,21	21,96	21,29	20,30	21,76	21,91	21,15
20-24 años	58,62	58,13	56,77	56,35	56,06	56,36	57,26	57,28
25-54 años	54,58	55,90	57,48	58,86	59,57	60,67	62,84	63,82
55 y más años	8,51	8,48	8,25	8,23	8,28	8,16	8,55	9,09
<b>POR NIVEL DE ESTUDIOS</b>								
<b>Ambos sexos</b>								
Analfabetos	10,93	10,69	9,83	9,65	9,04	8,67	8,64	8,63
Sin estudios	24,92	23,76	22,78	21,72	19,93	19,24	19,84	19,00
Primarios	46,53	45,66	44,46	43,70	42,54	41,78	41,56	40,52
Medios	60,48	60,23	60,57	60,93	61,78	62,12	64,46	65,15
Superiores	78,28	78,39	78,67	79,13	79,76	79,89	80,62	81,46
<b>Varones</b>								
Analfabetos	21,41	19,42	17,64	17,51	16,22	16,09	16,59	16,29
Sin estudios	37,87	35,81	35,06	33,23	30,61	29,45	30,46	29,23
Primarios	66,74	65,00	63,61	62,22	60,70	59,76	59,08	57,65
Medios	71,19	71,05	71,39	72,00	73,40	74,68	75,90	77,16
Superiores	81,30	81,16	81,36	81,45	82,37	82,72	83,52	84,37
<b>Mujeres</b>								
Analfabetos	6,73	7,22	6,64	6,46	6,21	5,71	5,25	5,18
Sin estudios	15,10	14,59	13,66	13,31	12,23	11,90	12,12	11,56
Primarios	27,57	27,60	26,48	26,39	25,70	25,18	25,67	25,20
Medios	49,14	48,80	49,16	49,24	49,47	50,88	52,14	52,24
Superiores	74,88	75,33	75,77	76,65	76,97	76,88	77,57	78,45

Fuente: INE. Anuario Estadístico de España 2002-2003.

Es en dicho margen donde tenemos de verdad un potencial, dependiendo de las políticas que se apliquen, que deberán ir encaminadas a la conciliación de la vida laboral y familiar.

Si bien, llama la atención el hecho de que “la mujer normalmente tiene un número medio de hijos considerado ideal, que es superior al que se espera o decide tener y que éste, a su vez, es inferior al que se tiene efectivamente, lo que significa que el número de hijos no es solamente fruto de una decisión de la mujer, sino de unas circunstancias que luego condicionan la efectividad de la natalidad”<sup>41</sup>. En otras palabras, las parejas muchas veces ven frenado su deseo de tener un mayor número de hijos por las circunstancias o condicionamientos sociales, económicos, etc.

Según ha sido señalado, “en realidad lo que está ocurriendo ... es que la incapacidad de la sociedad para resolver el problema (de la natalidad) hace que las mujeres en muchos casos no puedan colmar sus deseos de tener hijos y que de ser las agentes de la baja natalidad, en realidad son sus víctimas. Las encuestas muestran que las mujeres desean un número de hijos superior a los hombres y que hay mayor número de mujeres que de hombres que consideran tener hijos como algo indispensable”<sup>42</sup>.

Hay un factor que destaca y es que, respecto a otros países europeos donde hay un alto porcentaje de mujeres trabajando a tiempo parcial, en España este porcentaje es todavía muy bajo.

Datos de 1999 mostraban que, para el total, el porcentaje de mujeres trabajando a tiempo parcial era el 33,5 %, y para España el 17,6 %; sólo un país como Grecia tenía el

---

<sup>41</sup> GRIÑÁN MARTÍNEZ, José Antonio, en su intervención ante la comparecencia de ALCAIDE GUINDO, Carmen, el miércoles 4 de octubre de 2000 ante la *Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por el Pacto de Toledo*. “Diario de sesiones del Congreso de los Diputados” (núm. 63), sesión número 3, pp. 1473 a 1474, Madrid.

<sup>42</sup> CABRÉ PLÀ, Anna. Catedrática en demografía de la Universidad Autónoma de Barcelona. “Comparecencia ante la Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por el Pacto de Toledo” celebrada el 4 de octubre de 2000. “Diario de sesiones del Congreso de los Diputados” (núm. 63), sesión número 3, pp. 1491 a 1498 y 1500 a 1501, Madrid.

10,5 %, Italia el 15,7 % y Finlandia el 17 %, pero países como el Reino Unido (44,4), los Países Bajos (68,6 %) y Alemania (37,2 %) lo superaban con creces.

Este aspecto nos da idea de que las dificultades sociales de la mujer para trabajar y atender a los hijos. Por mucho que las cosas vayan cambiando y los hombres se ocupen un poco más, el peso todavía recae sobre las mujeres y a las mujeres les ayuda mucho poder hacer un trabajo a tiempo parcial por lo menos en esa etapa de su vida. Primero, porque no se desconectan del mundo laboral y es más fácil reincorporarse cuando los hijos ya no necesitan esos cuidados; y, segundo, porque les resulta mucho más viable en el momento presente poder atender ambas cosas.

Los únicos países europeos que han aumentado su tasa de natalidad (los escandinavos y los Países Bajos) han sido los que tienen el conjunto de servicios sociales y las condiciones de igualdad efectiva entre sexos más alto. Por ello, una de las soluciones sería incidir en dicha igualdad efectiva, lo que nos llevaría “a tener que adoptar decisiones que favorezcan no solamente el proceso de incorporación de la mujer al trabajo, sino que ese proceso se produzca sin que la maternidad sea incompatible con el trabajo”.<sup>43</sup>

Dicho de otro modo, que la compatibilidad entre paternidad y empleo no se base en la incompatibilidad entre maternidad y empleo.

Podemos observar que “cuando hay un nivel importante de estudios, las expectativas que tiene una mujer a la hora de trabajar y de ganar dinero son mayores y le lleva a una tasa mayor de actividad”<sup>44</sup>. En el caso de los estudios universitarios

---

<sup>43</sup> GRINÁN MARTÍNEZ, José Antonio en su intervención ante la comparecencia de ALCAIDE GUINDO, Carmen (Presidenta del Instituto Nacional de Estadística), ante la *Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por el Pacto de Toledo*, celebrada el 4 de octubre de 2000. “Diario de sesiones del Congreso de los Diputados” (núm. 63), sesión número 3, pp. 1473 a 1474. Madrid.

<sup>44</sup> ALCAIDE GUINDO, Carmen. Presidenta del Instituto Nacional de Estadística. “*Comparecencia ante la Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por el Pacto de Toledo*” celebrada el 4 de octubre de 2000. “Diario de sesiones del Congreso de los Diputados” (núm. 63), sesión número 3, pp. 1466 a 1472 y 1477 a 1478, Madrid.



superiores de segundo ciclo, las tasa entre hombres y mujeres son casi idénticas (83,91 % frente a un 83,12 % respectivamente).

La diferencia entre la tasa de actividad femenina con estudios respecto a la de las mujeres sin estudios es abismal (un 83,12% frente a un 11,68 % respectivamente).

En resumen, hay posibilidades de que, con unas políticas sociales adecuadas, la mujer decida tener más hijos, tenerlos un poco antes, y sobre todo decida tener una actividad económica. No nos olvidemos de que para el tema de las pensiones es fundamental por una parte cuántos jubilados tienen que ser sostenidos, pero también cuántos activos van a estar trabajando.

Hemos dicho al comienzo que la tasa de crecimiento de la población tiene una tendencia al alza, pero cabe destacar que el crecimiento de dicha tasa no depende únicamente de factores demográficos, sino que también debemos tener en cuenta los ciclos de la economía: si el ciclo económico sigue siendo positivo los próximos años, la tasa podrá aumentar, mientras que si el ciclo cae el crecimiento se verá frenado.

## **5. La dependencia**

No deja de ser cierto que a lo largo de la historia siempre han existido ciudadanos en situaciones de dependencia, ya que por razones de edad, enfermedad o deficiencia, parte de la población ha necesitado ser ayudada o atendida por terceras personas en el desarrollo cotidiano de las actividades de su vida.

Tradicionalmente, el cuidado de las personas dependientes se realizaba directamente en el seno de las familias, y más concretamente esta labor era asumida por las mujeres como parte de su, a veces, no reconocido trabajo. Sin embargo, los profundos cambios que se están produciendo en el ámbito familiar y social ponen a prueba estos tradicionales modelos de protección social.

La mayor esperanza de vida obliga a tener muy en cuenta que la protección social no puede circunscribirse a la garantía y a la suficiencia de las pensiones públicas, por lo que deberán ser también los Poderes Públicos los que promuevan medidas para asegurar la atención y la asistencia socio-sanitaria a las personas dependientes.

Estamos ante un verdadero desafío para los sistemas de protección social, tanto desde la perspectiva sanitaria como desde la atención a cargo de los servicios sociales. La dependencia no constituye un bloque homogéneo ya que no todas las situaciones de falta de autonomía personal son de igual calado y, por consiguiente, los requerimientos de atención y asistencia son muy diversos y conllevan respuestas de contenido diferente a partir de dispositivos organizativos distintos.

Más de 3,5 millones de personas con discapacidad (con distintos grados de falta de autonomía), el horizonte de envejecimiento acelerado de nuestra población, los cambios en la estructura familiar y en su movilidad geográfica, la incorporación creciente de la mujer al mercado de trabajo, la falta de recursos humanos profesionalmente preparados, la insuficiencia de equipamientos e instalaciones (residencias, centros de día, etc.), son motivos más que suficientes para reconocer la prioridad que en el ámbito institucional y de política social debe reconocerse al fenómeno de la dependencia en España.

**(Tabla 6) Personas con discapacidades y estimación de prevalencia de las situaciones de discapacidad en tantos por mil por edad y sexo (1999)**

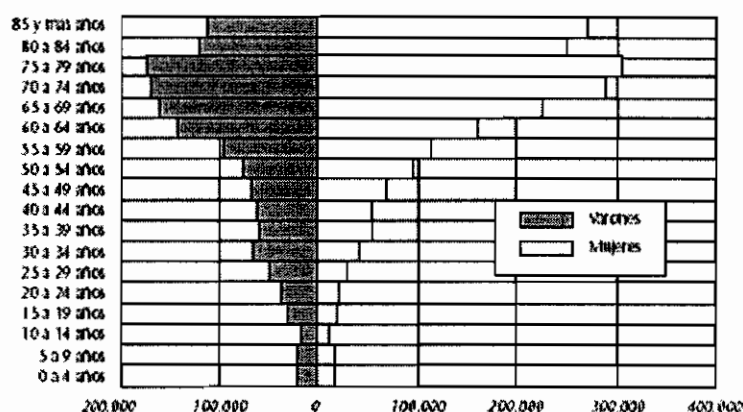
	Total		Varones		Mujeres	
	Número	Prevalencia (tantos por mil)	Número	Prevalencia (tantos por mil)	Número	Prevalencia (tantos por mil)
Menos de 6 años	49.576	22	24.723	22	24.853	23
6 a 9 años	29.783	19	15.363	19	14.420	19
10 a 15 años	38.501	15	20.697	15	17.804	14
16 a 19 años	44.290	20	28.058	24	16.232	15
20 a 24 años	59.048	19	36.385	22	22.663	15
25 a 29 años	78.275	24	48.578	29	29.697	18
30 a 34 años	107.631	33	64.514	40	43.117	27
35 a 39 años	115.171	38	60.029	40	55.142	37
40 a 44 años	115.080	42	61.162	45	53.918	40
45 a 49 años	135.075	55	66.311	55	68.764	56
50 a 54 años	170.834	73	74.872	65	95.962	81
55 a 59 años	210.962	106	96.639	100	114.323	113
60 a 64 años	301.342	154	141.830	152	159.512	155
65 a 69 años	386.338	190	161.083	171	225.255	207
70 a 74 años	457.269	264	168.643	220	288.626	299
75 a 79 años	476.926	369	172.670	325	304.256	399
80 a 84 años	370.701	475	120.382	429	250.319	501
85 y más años	381.418	636	111.031	592	270.388	657
<b>Total</b>	<b>3.528.221</b>	<b>90</b>	<b>1.472.970</b>	<b>77</b>	<b>2.055.251</b>	<b>103</b>

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud, 1999. Resultados detallados. Madrid, 2002.

Fuente: Libro Verde de dependencia en España.

Analizando la anterior tabla y el siguiente gráfico, observamos cómo, además, son cada vez más las mujeres que necesitan dependencia, lo cual choca con su rol de principales cuidadoras de las personas dependientes.

(Gráfico 4) Estructura por edad y género de la población con discapacidad en España, 1999.



Fuente: Libro Verde de dependencia en España.

Actualmente, las soluciones que se aplican a la protección social de las personas dependientes son muy diferentes según los Estados Miembro de la Unión Europea. Unos responden al modelo de cobertura a través de la Seguridad Social (por tanto, con cargo a cotizaciones), en tanto que hay otros países que optan por la financiación con cargo a impuestos, y a su vez, dentro de este último grupo, hay Estados que ofrecen una atención universal para determinadas situaciones de dependencia, en tanto que otros ofrecen servicios sociales en función del nivel de renta de los ciudadanos.

En nuestro caso, España responde a un modelo mixto, de modo que determinados supuestos quedan cubiertos por la Seguridad Social, otros a través del Sistema Nacional de Salud, y otros, por vía de servicios sociales.

Resulta por tanto necesario configurar un sistema integrado que aborde, desde la perspectiva de la globalidad, el fenómeno de la dependencia. Ello debe hacerse con la

participación activa de toda la sociedad y con la implicación de la Administración Pública a todos sus niveles, a través de la elaboración de una política integral de atención a la dependencia en la que quede claramente definido el papel que ha de jugar el sistema de protección social en su conjunto.

La incorporación cada vez mayor de la mujer al mercado de trabajo y la ausencia de medidas efectivas que concilien la vida laboral y familiar, pueden hacer quebrar el actual modelo familiar que se encarga de atender a los dependientes, con lo que el gasto tenderá a dispararse, ejerciendo una fuerte presión sobre el gasto público. Surge así la necesidad de analizar los modelos que pueden implantarse para hacer frente al riesgo de dependencia, en definitiva cómo regular y organizar el mercado y la financiación de la protección.

#### **6. La estructura demográfica y su evolución: problemática**

Entre las características que definen a una población, sin duda la estructura demográfica es una de las más estudiadas y polémicas a la hora de analizar la relación entre demografía y actividad. Esto es especialmente cierto en las sociedades occidentales, en las que el período de incorporación al mundo laboral se inscribe en determinadas edades debido a la extensión de la educación obligatoria en la infancia y juventud, y a la universalización de la jubilación en la vejez.

Así, en España sólo se puede trabajar legalmente a partir de los 16 años de edad, mientras que el derecho a la pensión de jubilación se adquiere en general a los 65 años, excepto para algunos colectivos, que pueden avanzar o retrasar su jubilación. En consecuencia, la oferta potencial de mano de obra está en relación directa con el peso de la población adulta (entendida como tal el segmento de gente a la que se le permite trabajar) respecto a la población total, es decir, depende de la estructura de edades de la población.

Ello significa que una población con un gran porcentaje de jóvenes o/y viejos es una población con menor porcentaje relativo de adultos y, por lo tanto, con menor peso de los elementos potencialmente activos respecto a los inactivos. Podemos observar (Tabla 7) cómo de 1994 a 2001 los componentes mayores de 65 años han crecido en detrimento de los adultos y jóvenes.

Debido al proceso de envejecimiento, analizado anteriormente, que se está dando en los países occidentales, entre ellos España, este asunto se ha convertido en un tema de debate recurrente, y se ha planteado a menudo como un peligro a corto plazo que podría causar, si no el colapso del sistema público de pensiones, sí su desequilibrio debido al aumento de los perceptores (los jubilados) y a la disminución de los cotizantes (los adultos activos).

(Tabla 7) Estructura de la población de España. 1994-2001.

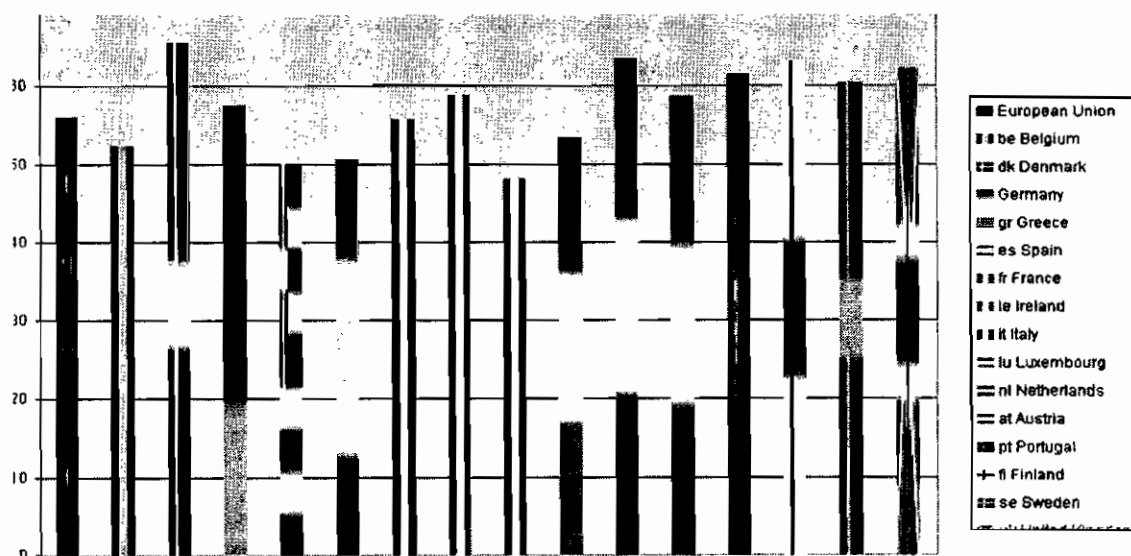
<b>Estructura de población. 1994-2001</b>	(Continúa)							
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>POBLACIÓN DE DERECHO<sup>1(a)</sup></b>								
<b>Ambos sexos (miles)</b>	39.166,3	39.223,0	39.279,9	39.348,1	39.453,4	39.626,2	39.927,4	40.265,5
<b>Distribución porcentual por edad</b>								
0-15 años	18,7	19,1	17,5	17,0	16,6	16,2	15,9	15,7
16-39 años	39,1	39,2	39,3	39,3	39,2	39,0	37,9	37,6
40-64 años	29,3	29,4	29,5	29,7	29,9	29,1	29,3	29,6
65-74 años	9,9	9,1	9,3	9,4	9,5	9,6	9,6	9,6
75 y más años	6,1	6,2	6,4	6,6	6,8	7,0	7,2	7,4
<b>Varones (miles)</b>	19.174,6	19.199,4	19.223,3	19.253,7	19.301,6	19.394,1	19.537,7	19.709,5
<b>Distribución porcentual por edad</b>								
0-15 años	19,6	19,0	19,4	17,8	17,4	17,0	16,7	16,5
16-39 años	39,4	39,6	39,7	39,7	39,7	39,5	39,4	39,2
40-64 años	29,3	29,4	29,6	29,7	29,0	29,2	29,5	29,8
65-74 años	9,2	9,4	9,5	9,7	9,8	9,9	9,9	9,9
75 y más años	4,5	4,6	4,8	4,9	5,1	5,3	5,5	5,6
<b>Mujeres (miles)</b>	19.991,6	20.023,5	20.056,5	20.094,4	20.151,6	20.242,1	20.389,7	20.556,1
<b>Distribución porcentual por edad</b>								
0-15 años	17,8	17,2	16,6	16,2	15,8	15,4	15,1	15,0
16-39 años	36,9	36,9	37,0	37,0	36,9	36,6	36,5	36,2
40-64 años	29,3	29,3	29,5	29,6	29,8	29,0	29,2	29,6
65-74 años	9,6	9,8	10,0	10,1	10,2	10,3	10,3	10,3
75 y más años	7,5	7,7	7,9	8,2	8,4	8,7	8,9	9,1
<b>ÍNDICE DE JUVENTUD<sup>1,2 (a)</sup></b>	123,84	117,93	112,58	107,95	103,80	100,49	97,83	95,64
<b>ÍNDICE DE DEPENDENCIA DEMOGRÁFICA<sup>1,2 (a)</sup></b>	50,76	50,12	49,62	49,29	49,07	48,94	48,77	48,66
<b>PORCENTAJE DE POBLACIÓN RESPECTO DE LA UE (b)</b>	10,56	10,54	10,53	10,52	10,52	10,54	..	..

Fuente: INE. Anuario Estadístico de España 2002-2003.

*La renovación del Pacto de Toledo y la reforma del Sistema de Pensiones:  
¿es suficiente el pacto político?*

No obstante, la situación así descrita encierra una trampa: la población potencialmente activa no es la que realmente trabaja. Y esto es especialmente cierto en España, donde las tasas de actividad y ocupación son bajas comparadas con las de los países europeos de nuestro entorno (Gráfico 5), especialmente entre el sexo femenino (Gráfico 6).

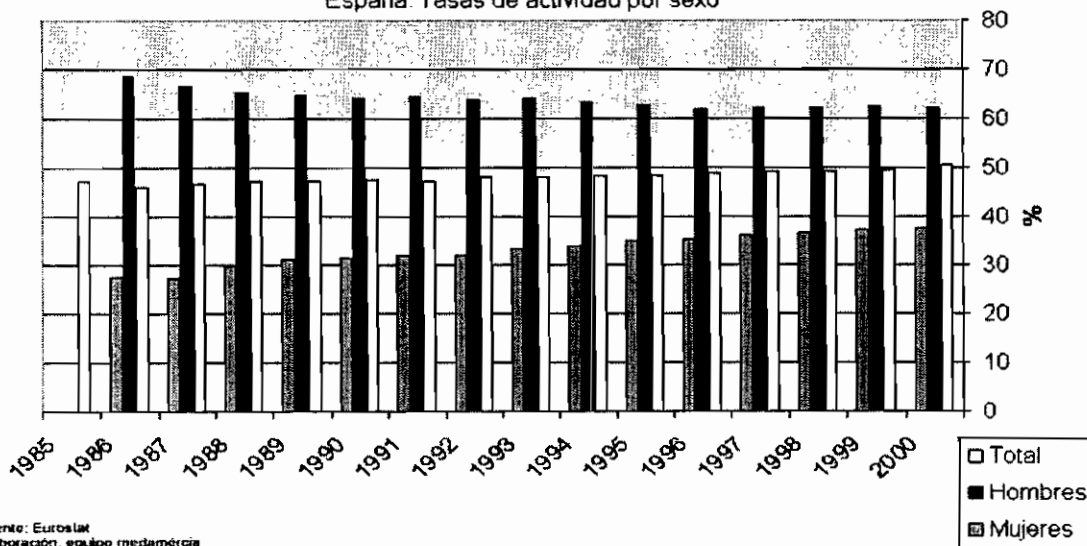
(Gráfico 5) Tasa de actividad de los países de la Unión Europea en 2000.



Fuente: Eurostat. La relación de países, de arriba abajo (el último es el Reino Unido), se corresponden con las barras de izquierda a derecha.

(Gráfico 6)

España. Tasas de actividad por sexo

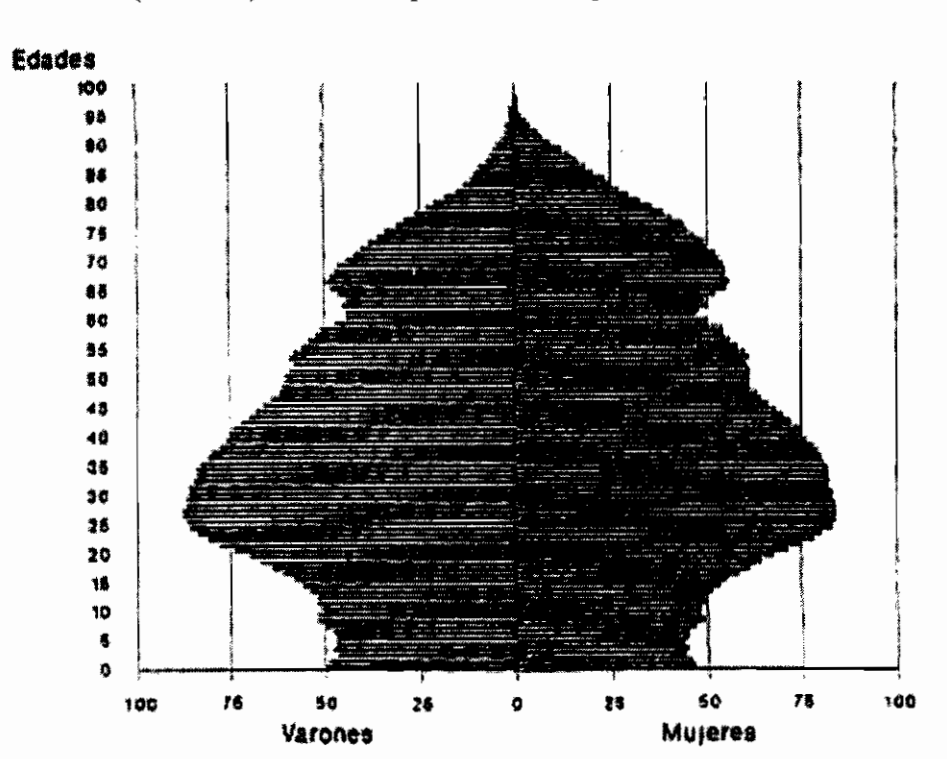


Fuente: Eurostat.  
Elaboración: equipo medemercia

Fuente: Eurostat.

La forma más gráfica de estudiar la estructura de edades de un país es observar su pirámide de población (Gráfico 7); si, además, se superponen varias consecutivas (Gráfico 8), se obtiene una imagen nítida de su evolución en el tiempo y de sus tendencias para el futuro.

(Gráfico 7) Pirámide de población de España en 2000. Total nacional.



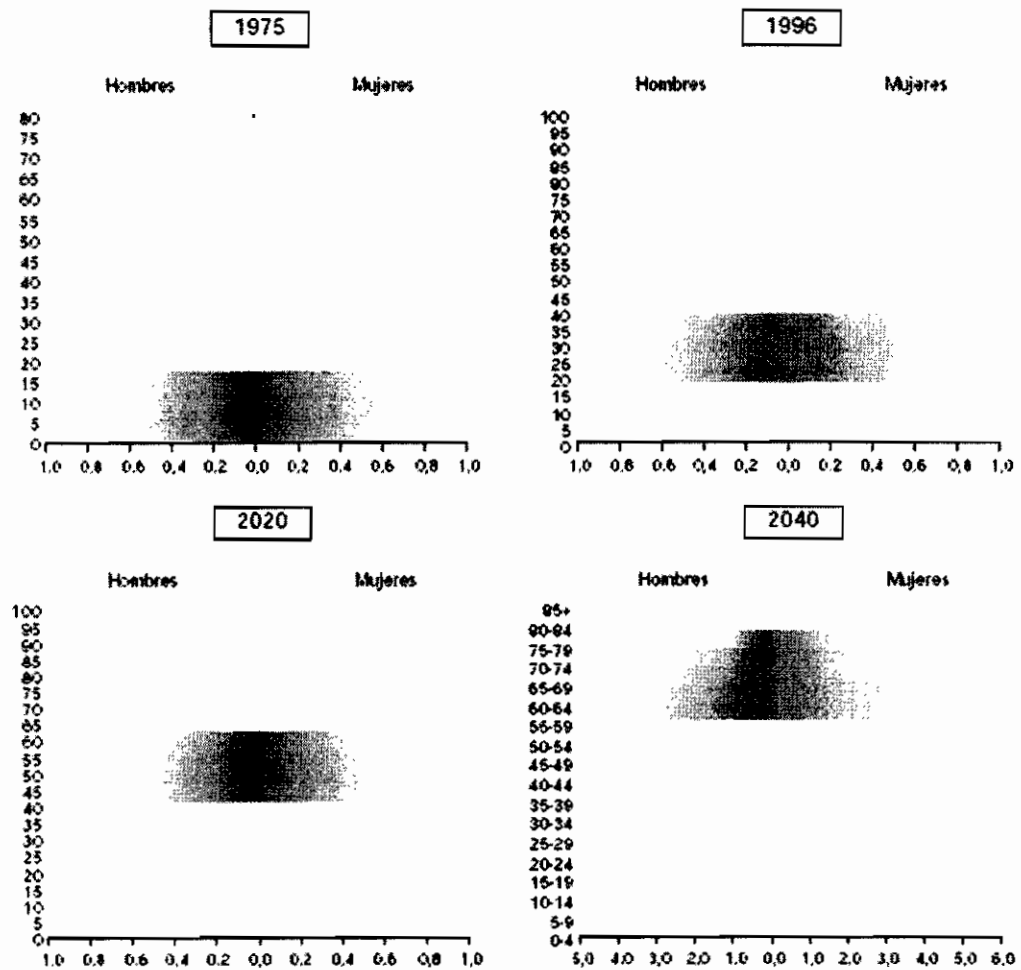
*Fuente: Congreso de los Diputados.*

En primer lugar, se ha de destacar el impresionante *descenso que ha padecido la natalidad* desde la segunda mitad de los años 70. Este proceso, propio de sociedades que han concluido la transición demográfica, es uno de los principales causantes del envejecimiento demográfico al disminuir el peso relativo de los jóvenes en el conjunto de la población y aumentar, en consecuencia, el de los grupos de más edad.

La segunda gran causa del envejecimiento de la población, también presente en todas las sociedades postransicionales, es el *descenso de la mortalidad* que, como se ha visto antes, hace que las personas vivan más y que, en consecuencia, aumente el número de personas ancianas en el conjunto de la población.

Se ha de tener presente, sin embargo, que dicho descenso sólo contribuye al proceso de envejecimiento cuando la mortalidad infantil alcanza valores reducidos, como es el caso de España. Sólo cuando la mortalidad infantil se ha reducido hasta niveles mínimos que ya son difíciles de rebajar, caso de las sociedades occidentales, el aumento de la esperanza de vida pasa a depender fundamentalmente del descenso de la mortalidad en las personas de edad avanzada, que aumentan así su peso respecto al conjunto de la población. También este hecho se observa en las pirámides de población españolas, con generaciones de ancianos cada vez más numerosas que sobreviven hasta edades cada vez más avanzadas.

(Gráfico 8) Pirámides de la población española en 1975, 1996, 2020 y 2040.  
Posición de las generaciones del denominado *baby-boom*



Fuente: INE, Informe 2000, Las personas mayores en España.



El tercer elemento explicativo de la estructura de edades y, por lo tanto, del envejecimiento de la población (junto al descenso de la fecundidad y al aumento de la esperanza de vida), es el *efecto de las migraciones*. Esto es así porque el número de migrantes no se distribuye por igual entre todas las edades. Dado que la mayor parte de ellos suele pertenecer al grupo de los adultos jóvenes, las poblaciones emisoras de emigrantes suelen padecer procesos de envejecimiento relativo, mientras que sucede lo contrario en las poblaciones receptoras de inmigrantes. Este proceso de rejuvenecimiento es doble pues los inmigrantes jóvenes están además en edad de tener hijos, por lo que suele aumentar la natalidad, con los efectos consabidos sobre la estructura de edades.

Se deduce de ello que España, durante tantos años país de emigrantes pero actualmente tierra receptora de inmigración, debería estar protagonizando un proceso de rejuvenecimiento relativo como consecuencia de este tercer proceso, que compensaría siquiera mínimamente el efecto contrario de los otros dos. Pero ni siquiera esto está tan claro: una parte significativa de los inmigrantes que se instalan en nuestro país son jubilados europeos que vienen aquí en busca de un retiro soleado, mientras que también es bastante numeroso el contingente de antiguos emigrantes españoles que retornan a España para jubilarse tras agotar su vida laboral allende nuestras fronteras.

Un cuarto y último, pero no menos importante, factor explicativo del envejecimiento demográfico, producto directo de los anteriores, es el *diferente volumen de los contingentes demográficos de cada generación que cruzan la edad de jubilación*.

Si las generaciones que traspasan el umbral de los 65 años son muy numerosas, el proceso de envejecimiento será mucho más rápido que si se trata de generaciones vacías. Dado que las cohortes que cumplieron 65 años durante la primera mitad de los 80 eran relativamente poco numerosas, pues fueron las generaciones nacidas en las primeras décadas del siglo que padecieron las pérdidas humanas de la guerra civil, la población mayor de 65 años aumentó en ese quinquenio de manera mucho más lenta que en el período de 1986 a 1991, cuando se han jubilado cohortes mucho más

numerosas, como son las nacidas en los años 20 y 30, que no participaron directamente en la guerra.

No obstante, las generaciones más numerosas en la actualidad son las nacidas durante la explosión demográfica de los años 60 y principios de los 70, y que en la pirámide de 1991 tenían entre 15 y 30 años, aproximadamente. Se incluyen actualmente, pues, entre el grupo de edad de los adultos, pero dentro de una década comenzarán a llegar a la edad de jubilación. Entonces tendrá lugar un gran incremento de la población mayor de 65 años y, probablemente, el mayor envejecimiento de la historia demográfica española, a no ser que tenga lugar un segundo y poco probable gran *boom* de la fecundidad que reduzca el peso relativo de los mayores.

España es, pues, un país con una población en proceso de envejecimiento y no solamente pesa cada vez más la población mayor de 65 años, sino que, dentro de este grupo, está aumentando la importancia de las personas de mayor edad.

En las últimas décadas, mientras que la población menor de 15 años no ha dejado de perder peso relativo como consecuencia del descenso de la natalidad, los mayores de 65 han doblado su número, pasando de 2,5 millones en 1960 a 5,3 millones en 1991. Suponen ya cerca del 14% de la población total. Y más aún: dentro de los mayores de 65 años están ganando peso demográfico los mayores de 75 años, que son más del 5% de la población total y el 41% de la población mayor de 65 años, cuando en 1960 sólo suponían el 3,7% y el 32%.

En cualquier caso, el envejecimiento es un proceso lógico al que están abocadas todas las sociedades que han concluido su proceso de transición demográfica y tienen, por lo tanto, bajas tasas de mortalidad y natalidad.

## **7. La situación del mercado laboral y la jubilación**

Estamos actualmente ante una grave situación del sistema: la salida prematura de la población activa (prejubilaciones<sup>45</sup>). Cuando un sistema establece una edad de jubilación fija, es necesario habilitar fórmulas que permitan la anticipación de la edad de retiro a voluntad del trabajador, eso sí, siempre que el coste de dicho adelanto sea soportado por el trabajador. Así, según ha indicado un sector de la doctrina, “... es necesario buscar el equilibrio entre la penalización de la voluntariedad (entendiendo ésta siempre como derecho y no como obligación impuesta o derivada) y el tiempo de contribución al sistema”<sup>46</sup>. Pero, a pesar de lo dicho, la realidad es que la jubilación anticipada tiene su origen no en el ejercicio de un derecho, sino en la expulsión del mercado de trabajo.

La jubilación anticipada ha sido en España, pero también en casi todos los países desarrollados, una tendencia muy importante en los últimos veinte años, al servir de instrumento principal para las reconversiones industriales de los sectores económicos y en general para mejorar la gestión de las plantillas por parte de las empresas en un entorno jurídico de gran rigor, de gran inflexibilidad. La verdad es que se utiliza para amortiguar, con el sacrificio económico del trabajador (ya que su pensión de jubilación se ve reducida considerablemente), las expulsiones del mercado de trabajo basadas en razones de carácter empresarial, es decir, por razones técnicas, organizativas, de producción o en procesos de reajuste de plantillas.

Nos encontramos con un doble problema; por un lado, el aumento de la esperanza de vida (analizado anteriormente) hace que los jubilados puedan percibir prestaciones durante más tiempo, y, por otro lado, el adelanto de la edad de jubilación (en algunos casos alarmante, no es extraño hoy en día encontrar personas cercanas a los 55 años

---

<sup>45</sup> Sobre las prejubilaciones, véase LÓPEZ CUMBRE, Lourdes. “Las prejubilaciones”, en “El Sistema de pensiones en España. Conformación, consolidación y adaptabilidad a los cambios”. 25 años de contribución del INSS al Estado de Bienestar: 1978-2003. Instituto Nacional de la Seguridad Social. Madrid. 2003.

<sup>46</sup> TORTUERO PLAZA, José Luis. “Jubilación forzosa *versus* jubilación flexible (reforma y propuesta de capitalización parcial)”. Cuadernos Civitas. Civitas Ediciones S.L. Madrid. Primera edición, 2002.

jubiladas, teniendo por delante todavía 10 años para cotizar) hace que haya menos activos para generar los recursos suficientes para hacer frente a las pensiones de los dependientes. No es ningún secreto que la edad teórica de jubilación (los 65 años) no coincide generalmente con la edad de acceso de los trabajadores a la misma. En torno al 70 por ciento de las pensiones de jubilación se reconocen a edades inferiores, especialmente en torno a los 60 años. A ello hay que añadir los trabajadores que proceden de instrumentos protectores previos (especialmente, el desempleo en sus distintos niveles) o los que utilizan la vía de la incapacidad permanente.

Esta situación lleva a una reducción de las tasas de actividad en los márgenes de edad entre los 50 y los 65 años. Por ello se reclama en el Pacto de Toledo la reforma de las jubilaciones anticipadas, para evitar que la Seguridad Social y la sociedad en su conjunto soporte los elevados costes de la expulsión de trabajadores que todavía son necesarios.

Ante esta situación se está insistiendo en la necesidad de prolongar la edad de jubilación, medida que mal puede llevarse a cabo cuando lo que se aplican son cláusulas de jubilación forzosa a los 65 años o edades inferiores, de modo que podemos preguntarnos ¿qué sentido tiene ofrecer el aumento de la edad de jubilación si a los 65 años permanece en activo un porcentaje mínimo de trabajadores dado que la mayoría se han jubilado anteriormente?. No existen trabajadores suficientes en activo que se puedan convertir en receptores de dichas medidas, y los que ya están jubilados (a través de la compatibilidad de la pensión por jubilación con el trabajo a tiempo parcial) es muy difícil que vuelvan a reincorporarse a la vida laboral.

Además, para aquellos ya jubilados, se produce cierto rechazo psicológico a la reincorporación laboral; se entiende la jubilación como conquista social, tiempo de ocio, de disfrute en términos de calidad de vida ante un tiempo de esperanza de vida relativamente alto, etc. A todo ello hay que añadir otros factores, como los discursos políticos mal planteados, el anuncio de las dificultades financieras del sistema, reformas endurecedoras de la jubilación, etc., ante los que el jubilado prefiere, volviendo al

discurso político, pertenecer a un colectivo intocable, receptor de continuas mejoras dado el impacto electoral de su fuerza numérica (cada año mayor, dado el aumento de la población mayor, como hemos dicho anteriormente)<sup>47</sup>.

Así que podemos decir que el volumen de destinatarios de las medidas incentivadoras de permanencia en activo, en el intervalo de los 60 y 65 años, es claramente insuficiente y su evolución en el corto plazo será decreciente. Sería más lógico llevar a cabo medidas que frenaran la salida prematura del mercado de trabajo de los empleados, de forma que éstos puedan seguir activos y cotizando y así haya un mayor porcentaje de activos que pueda sustentar a los dependientes con sus cotizaciones.

---

<sup>47</sup> Sobre la incentivación de las medidas en activo y la jubilación anticipada, véase TORTUERO PLAZA, José Luis. “La jubilación flexible: utopía o realidad”, en “El Sistema de pensiones en España. Conformación, consolidación y adaptabilidad a los cambios”. 25 años de contribución del INSS al Estado de Bienestar: 1978-2003. Instituto Nacional de la Seguridad Social. Madrid. 2003.

## **CAPÍTULO IV**

### **RENOVACIÓN DEL PACTO DE TOLEDO (II): EL PLANTEAMIENTO DE LA OPOSICIÓN POLÍTICA Y DE LAS ORGANIZACIONES REPRESENTATIVAS (SINDICATOS Y EMPRESARIOS)**

Antes de la renovación del Pacto de Toledo, el Gobierno, a diferencia de lo que ocurrió en el periodo entre 1995 y 1997 (elaboración del Pacto de Toledo y la Ley de Consolidación), intentó llegar a acuerdos con las distintas organizaciones, tanto sindicales como empresariales.

Como ya se ha dicho con anterioridad, dicho intento desembocó en la firma del Acuerdo Social de 2001 por el Gobierno, el sindicato Comisiones Obreras, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales y la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa<sup>48</sup>.

Pero hubo otras organizaciones que no intervinieron en el pacto o no quisieron firmarlo, como es el caso del sindicato Unión General de Trabajadores (que previamente había elaborado una propuesta común junto a CC.OO.) o el principal

---

<sup>48</sup> Dado que dichas organizaciones firmaron el Acuerdo Social de 2001, no entraremos a analizar sus opiniones, dado que, al haber descrito dicho Acuerdo con cierta profundidad, consideramos que el contenido de éste concuerda con las intenciones de dichas organizaciones.

En resumen, el Partido Socialista rechaza compartir la decisión de posponer al año 2013 la separación definitiva de fuentes, ya que compromete seriamente uno de los ejes esenciales del Pacto, como es el dotar al Sistema de la Seguridad Social de un soporte financiero sólido y estable para garantizar la viabilidad y suficiencia de las pensiones futuras.

## *2º. Mejora de las prestaciones del Sistema.*

Si bien la oposición considera positiva la subida progresiva en el cálculo de la cuantía de la pensión de viudedad (del 45 por ciento de la base reguladora al 52 por ciento de la misma con carácter general y al 70 por ciento para los titulares con responsabilidades familiares a su cargo), opina que tiene menos alcance del que aparenta.

Argumenta que en torno al 90 por ciento de las pensiones de viudedad que se generan provienen de otras pensiones (fundamentalmente de jubilación) por fallecimiento del perceptor, y son tan bajas que no alcanzan la pensión mínima, teniéndose que complementar con cantidades adicionales (los mínimos), por lo que aunque se aumente el porcentaje al 52 por ciento (e incluso más), quedan por debajo de las pensiones mínimas.

En resumen, aumentar dicho porcentaje no supone una mejora en la protección de las viudas, pues la gran mayoría de ellas ya están percibiendo los mínimos de pensión, que son de mayor cuantía que la que resulta de aplicar dicho porcentaje.

Respecto al incremento de las pensiones mínimas de jubilación para menores de 65 años, las de viudedad con menos de 65 y las pensiones del SOVI, considera que no hace más que reiterar lo recogido en la Recomendación Decimosegunda del Pacto de Toledo, en forma de manifestación de voluntad en la que no se especifica cuantía ni la fecha de entrada en vigor de esta medida y, por tanto, si se aplica o no, en 2001, con efectos retroactivos.

Igualmente, aún estimando positiva la medida de incrementar el límite de edad para percibir la pensión de orfandad, opina que no encara el problema real de lo exiguo de su cuantía, al igual que tampoco se especifica si será de aplicación a aquellos huérfanos a los que se negó en su momento la pensión por razón de edad y que ahora sí están en condiciones todavía de devengarla.

### *3º. Jubilación flexible.*

El PSOE critica duramente las tres medidas establecidas por el Acuerdo relativas a la jubilación:

- Por un lado, respecto a favorecer la prolongación de la vida laboral más allá de los 65 años, considera que es una medida ya considerada en la Recomendación Décima del Pacto de Toledo y que, además, el Gobierno simplemente se compromete a presentar un estudio sobre la edad de jubilación que recoja las experiencias del derecho comparado en la materia, después de cinco años, en su opinión, de inacción.
- Por otro, que se regula de nuevo la jubilación parcial con exoneración del pago de cotizaciones sociales por contingencias comunes, en condiciones extraordinariamente favorables para las empresas, dado que la exoneración se refiere a la cuota empresarial, pero introduce serias dudas relativas a que la mejora de éstos recaiga sobre los demás cotizantes.
- Finalmente, reprocha al Gobierno el que, habiendo éste criticado las jubilaciones anticipadas y manifestado su negativa a la eliminación de la condición de estar afiliado antes de 1967 (dado que consideraba que era poner en peligro el equilibrio del sistema de pensiones), se abra en el Acuerdo la posibilidad de acceder a la jubilación anticipada a partir de los 61 años a los trabajadores afiliados con posterioridad al 1 de enero de 1967



partido de la oposición, el PSOE. Dichas organizaciones, y algunas más, efectuaron diversas comparecencias en la Comisión, a petición de los miembros de ésta.

Habiéndose analizado ya el Acuerdo Social de 2001, nos centraremos en estudiar las opiniones de las organizaciones más representativas que no entraron en la firma de dicho Acuerdo.

### **1. La oposición política: el Partido Socialista Obrero Español**

El Partido Socialista criticó con dureza al Gobierno y mostró su absoluta discrepancia por la firma del Acuerdo Social, acusándolo de romper la unidad de acción sindical (ante la negativa, como hemos analizado anteriormente, de UGT a suscribirlo) y de utilizarlo para suavizar las críticas a las que se le estaba sometiendo por la reforma del mercado laboral. Igualmente, considera que dicho Acuerdo no significó un avance sustancial respecto al Pacto de Toledo, que tampoco debería suponer un adelanto sobre los contenidos de la renovación de dicho Pacto, la cual era objeto de discusión en la Comisión y que ninguno de los retos del sistema de la Seguridad Social quedaba resuelto por el Acuerdo.

Dicho partido mostró su disconformidad con cada una de los apartados del Acuerdo, pero especialmente criticó cinco de ellos:

1. La separación de las fuentes de financiación del sistema.
2. La mejora de prestaciones del sistema.
3. La jubilación flexible.
4. La aplicación de excedentes.
5. El Fondo de Reserva.

A continuación, se analizarán una a una, conforme a los argumentos del PSOE en contra del Acuerdo:

*1º. La separación de las fuentes de financiación del sistema.*

Para el principal partido de la oposición es el aspecto más negativo del Acuerdo: en concreto la moratoria de doce años que se concede al Gobierno para hacerse cargo de la financiación de los complementos a mínimos, dada la incidencia que considera que tiene tal decisión en la estabilidad financiera del sistema.

Considera que el plazo de tiempo es excesivo, alegando además que la Recomendación primera del Pacto de Toledo hacía referencia a su culminación efectiva en el menor plazo posible, y lamenta el hecho de que el Gobierno haya disminuido desde 1996 las cantidades que el Estado aporta vía impuestos generales para financiar complementos a mínimos (de 232.000 millones de pesetas en 1996 a 16.000 en 2001).

Con el plazo de doce años firmado, mantener hasta 2013 la financiación de los complementos a mínimos con cotizaciones sociales, para el PSOE significa que hasta entonces, la Seguridad Social va a seguir financiando al Estado, esto es, las cuotas de empresarios y trabajadores van a seguir siendo las que permitan el superávit en las cuentas públicas y las bajadas regresivas e injustas de impuestos a las que el Gobierno del Partido Popular se ha comprometido.

Afirma que es una decisión que perjudica seriamente la estabilidad financiera futura del sistema público de pensiones, de manera que todas las cantidades procedentes de los ingresos por cuotas que se destinan a pagar complementos a mínimos son cantidades que se están restando al fondo de reserva, a la mejora de prestaciones o a la reducción selectiva de las cotizaciones.

Insiste en que se trata de un acuerdo que va a significar una grieta importante en la estabilidad financiera del sistema público de pensiones, y lo que es más grave, ante una reestructuración (regresiva y peligrosa) en las fuentes financieras del Estado, al hacer que los equilibrios estructurales de las cuentas públicas dependan, en su mayor parte, de las transferencias de la Seguridad Social y la Unión Europea.

(siempre que acrediten un periodo mínimo de cotización efectivo de 30 años).

Considera la oposición, respecto a este último punto, que se produce una cierta asimetría respecto a la voluntariedad del trabajador para continuar con su actividad laboral a partir de los 65 años, pero no para jubilarse voluntariamente. Además, destaca el hecho de que, al contrario de lo que ocurre en España, ningún país de nuestro entorno haya caído en la tentación de rebajar la edad de jubilación (donde se está apostando claramente por ir eliminando todas las posibilidades de jubilaciones anticipadas, especialmente en empresas con grandes beneficios), mientras que en nuestro país el derecho del trabajador a la jubilación queda supeditado a la empresa, ampliando entonces las posibilidades de dichas empresas de prejubilarse trabajadores.

#### *4º. Aplicación de excedentes.*

La oposición critica duramente el hecho de que, siendo el segundo país de la Unión Europea que tiene menor gasto en protección social (Tabla 8), se supedita la dotación de reservas al Fondo y la mejora del nivel de protección a la existencia de excedentes de acuerdo a las posibilidades económicas, sin asumir ninguna obligación.

(Tabla 8)

### **Gastos corrientes de protección social en la UE. 1994-2000**

	(Coalicción)						
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>ECUS POR HABITANTE</b>							
Unión Europea <sup>1</sup>	4.926	4.979	5.251	5.426	5.591	5.846	..
Bélgica <sup>2</sup>	5.630	5.867	5.989	5.925	6.065	6.314	6.477
Dinamarca	8.077	8.488	8.616	8.580	8.782	9.147	9.384
Alemania <sup>2</sup>	6.134	6.646	6.868	6.702	6.854	7.131	7.291
Grecia <sup>2</sup>	1.785	1.917	2.143	2.378	2.512	2.851	3.073
<b>España<sup>4</sup></b>	<b>2.447</b>	<b>2.516</b>	<b>2.891</b>	<b>2.872</b>	<b>2.746</b>	<b>2.887</b>	<b>3.089</b>
Francia	5.876	6.131	6.362	6.387	6.584	6.787	..
Irlanda	2.538	2.674	2.826	3.213	3.229	3.498	3.828
Italia <sup>2</sup>	3.921	3.631	4.203	4.565	4.638	4.856	5.082
Luxemburgo	7.355	7.998	8.277	8.363	8.594	9.253	9.785
Holanda <sup>2</sup>	6.050	6.340	6.282	6.263	6.369	6.614	6.928
Austria	6.125	6.506	6.575	6.498	6.683	7.076	7.345
Portugal	1.590	1.711	1.878	2.009	2.203	2.405	..
Finlandia <sup>2</sup>	5.606	6.159	6.264	6.154	6.096	6.229	6.389
Suecia <sup>2</sup>	7.452	7.376	8.094	8.057	8.065	8.462	9.055
Reino Unido	4.308	4.183	4.478	5.462	5.773	6.123	..

*Fuente: Eurostat. Base de datos Newcronos. Nota: a partir de 1999, expresado en euros*

*5º. Fondo de Reserva.*

Se censura reiteradamente que el Acuerdo estime un máximo para el Fondo de Reserva (cuando según la Ley de Estabilidad Presupuestaria el superávit de la Seguridad Social deberá dedicarse prioritariamente a dicho fondo), así como que todavía no disponga el Fondo de un reglamento que regule su composición, recursos y funcionamiento.

Así las cosas, el establecimiento de un techo máximo en la dotación del Fondo aparece como un sin sentido, si a continuación no se dice que se hace si hay un superávit una vez cubierto el fondo de reserva, y, además, la situación se ve agravada con la demora de doce años en la financiación del Estado de los complementos a mínimos.

**2. Los sindicatos: la Unión General de Trabajadores (UGT)**

En la comparecencia del Secretario General de UGT ante la Comisión, dicho sindicato muestra su total apoyo al Pacto de Toledo de 1995 y a la vigencia de sus recomendaciones, si bien destaca que su negativa a firmar el Acuerdo Social es motivo precisamente del incumplimiento de los principales compromisos de dicho Pacto en materia de financiación.

Señala igualmente su voluntad negociadora de cara a la firma del Acuerdo al destacar la retirada de dos condiciones a su juicio esenciales para el sistema de la Seguridad Social, como son el tratamiento conjunto de la financiación de la Seguridad Social y el INEM y el tratamiento dado a la deuda indebidamente imputada, según su criterio, a la Seguridad Social.

Critica el hecho de que la aportación del Estado al INEM fuese nula en 2001, en contra de la lógica que quería aplicar a la financiación de la Seguridad Social,

destinando los excedentes (cercaos al medio billón de pesetas en cotizaciones sociales) a políticas que deberían financiarse mediante recursos públicos.

Asimismo, señalaba la necesidad de saber si las deudas, teóricamente mal imputadas, de la Seguridad Social iban a pagarse con cargo a excedentes del sistema, mediante transferencias del Estado o iban a ser condonadas.

El apoyo de UGT al Pacto de Toledo tenía como ejes principales el mantenimiento del actual sistema reparto y la garantía de financiación futura del sistema a través de algunas medidas que consideraban entonces sumamente positivas, de las cuales ninguna consideraron resuelta satisfactoriamente. Dichas medidas eran:

- La separación de las fuentes de financiación en un espacio de tiempo relativamente corto.
- La constitución de un Fondo de Reserva suficiente para los períodos de cambio de coyuntura.
- La renuncia a utilizar la Seguridad Social para financiar otras políticas, como las de empleo o el apoyo a determinados sectores productivos. Ninguna de estas cuestiones relacionadas con la financiación se ha resuelto satisfactoriamente en el Acuerdo.

Los motivos del sindicato para no considerar dichas medidas resueltas, fueron los siguientes:

1º. Se dio un plazo excesivo (tres legislaturas) para la financiación pública de los complementos de mínimos, justamente en un período de "bonanza demográfica" (menor entrada de pensionistas: la generación de la guerra civil) donde era importante acumular excedentes para el período posterior al año 2010. En suma se supeditaba, en su opinión, la financiación de la Seguridad Social a otras prioridades de la política económica, en concreto a conseguir el déficit cero a costa de la Seguridad Social.

Si ya denunciaron la utilización de préstamos a la Seguridad Social en lugar de transferencias del Estado para financiar las obligaciones de carácter no contributivo, volvieron a censurar el aplazamiento durante 12 años más de la financiación pública, punto central del Pacto de Toledo.

2º. La designación de un límite al Fondo de Reserva (por un importe de 1 billón de las antiguas pesetas), cuando las necesidades de financiación serían, con toda probabilidad, bastante mayores.

3º. Se vuelven a utilizar los recursos del INEM (las cotizaciones por desempleo) para financiar las exoneraciones de cuotas a los trabajadores de 55 o más años. Tal medida, cuyo coste podía equivaler a algo más de medio punto de cotización, va directamente en contra de la Recomendación Primera del Pacto de Toledo.

Además, señala que tanto en el Acuerdo como en declaraciones posteriores se anunció la consideración de toda la vida laboral para el cálculo de las pensiones, lo cual podía suponer una reducción importante de la intensidad protectora de las pensiones.

Más concretamente señala aspectos criticables relativos a otros temas, a saber:

a) Sobre la estabilidad y equilibrio del sistema de la Seguridad Social

Destaca el hecho de que en el planteamiento original del Pacto de Toledo, y de los documentos que vinieron a fundamentarlo, la preocupación principal era la estabilidad y equilibrio financiero del sistema de Seguridad Social, es decir, que los gastos no fuesen superiores a los ingresos

Con el fin de que los ajustes en el gasto no fuesen permanentes se establecieron una serie de compromisos tales como la separación de las fuentes de financiación en un periodo breve y constitución de un Fondo de Reserva (ya previsto desde la Ley de Bases de 1963 y en la Ley de presupuestos de 1989) que sirviera de colchón en los momentos

de desequilibrio financiero. Así, consideran que desde esa óptica toda decisión en el retraso de esa mayor financiación pública o de reducción de la capacidad recaudatoria (por ejemplo, mediante la reducción de cotizaciones sociales) podía hacer peligrar el sistema de Seguridad Social. Se critica duramente que, transcurridos cinco años desde el Pacto de Toledo, no se supiera cuánto sería preciso ahorrar para dicho Fondo, o cual debiera ser el esfuerzo deseable del Estado para la financiación de la protección social.

Es decir, acusa al Gobierno de no haberse esforzado en la financiación de la protección social en estos 5 años, destacando que en 1999 las aportaciones públicas a la financiación de la protección social en su conjunto, según la metodología europea SEEPROS, fueron un punto del PIB inferiores a las de 1995.

Rechazan, además, desde el sindicato la idea de que las pensiones de la modalidad contributiva se deben financiar exclusivamente con cotizaciones, ya que lo consideran un dislate cuando a la vez se defiende el fomento público de los fondos privados de pensiones por medio de bonificaciones fiscales.

Finalmente señalan que el equilibrio financiero se puede mantener reduciendo el nivel de protección o bien aumentando los ingresos y mejorando la protección, y que socialmente no se entendería que el objetivo fuese el mantenimiento o conservación de lo poco que hay, cuando, al mismo tiempo, se estaba generando una extraordinaria riqueza.

#### b) Sobre la jubilación anticipada y la prejubilación

Otro de los aspectos que llevaron a UGT rechazar el Acuerdo fue el de la jubilación anticipada y la prejubilación.

Indica que, a su parecer, en términos de costes la jubilación anticipada no supone un mayor gasto para la Seguridad Social, sino que ocurre al contrario, destacando que (según datos de años anteriores) el efecto de los elevados coeficientes reductores hacía

que la pensión media del sistema se redujese en torno al 20%, de forma que quien salía perjudicado era el trabajador.

Por lo que se refiere al Acuerdo hay dos elementos con los que no estaban conformes:

- El primero, que la jubilación anticipada voluntaria no se configurara como un derecho individual del trabajador (al contrario, en el Acuerdo tal derecho se supedita a la decisión del empresario) de modo que no existe pues jubilación flexible. La flexibilidad, tal y como señala el Consejo de Europa respecto a la edad de jubilación, hay que entenderla en los dos sentidos: de retraso y de anticipación.
- El segundo aspecto es el de la prejubilación, pues entiende que sólo se atiende a aquellos trabajadores despedidos a través de un expediente de regulación de empleo, marginando a la mayoría de los despedidos. Destaca que en 2000 se produjeron 305.212 extinciones de contrato, de los cuales sólo el 10% de ellos fueron a través de un ERE (Expediente de Regulación de Empleo), y el resto despidos individuales, de forma que consideraba que el Acuerdo sólo se preocupaba de los trabajadores de edad de ese 10% y marginaba a los trabajadores de edad del 90% restante, generalmente provenientes de pequeñas empresas.

Así, no estaban de acuerdo con que se quisiera desincentivar la prejubilación o la jubilación anticipada mediante la restricción de la protección social de esos trabajadores, y consideraban que si de verdad se pretende reducir la prejubilación, era preciso penalizar a quienes toman la decisión de expulsar a los trabajadores de edad del mercado de trabajo (poniendo como referente el camino emprendido en Francia de encarecer el despido de los trabajadores).



c) Sobre la mejora de las pensiones mínimas

Sobre este tema, consideraban que, independientemente de que la mejora de las pensiones mínimas contenidas en el Acuerdo reprodujeran punto por punto los compromisos del partido del gobierno en la pasada campaña electoral, y por tanto fuesen compromisos que no requerían su visto bueno, era muy negativo el alto grado de inconcreción de las mejoras, de las que por no haber no había ni fecha o plazo de realización.

Indicaban además el hecho de desconocer si el aumento del 45 al 52% del porcentaje de la pensión de viudedad se haría sólo para los nuevos pensionistas o también para los que la han causado con anterioridad, pues de las palabras de los firmantes se podían deducir las dos cosas.

UGT indica que siempre ha defendido el actual modelo público de pensiones: una modalidad no contributiva (su no puesta en práctica en 1985 fue la causa principal de su discrepancia con la reforma de aquel año); otra contributiva, financiada básicamente, pero no exclusivamente, con cotizaciones sociales; y un tercer nivel, complementario, voluntario y de capitalización.

Esa defensa del actual modelo, no impide que consideren que se precisan reformas para adaptarlo a la evolución demográfica, pero también a la evolución del mercado de trabajo, a los cambios en la estructura familiar y a otras realidades sociales. Pero, no les parece correcto centrar todo el debate sobre la protección social exclusivamente en las pensiones y soslayar otras políticas sociales tales como la protección familiar, la protección por desempleo, e incluso las pensiones de las Clases Pasivas. Aunque sólo fuera a efectos de financiación, les parece, por ejemplo, que no se habla lo suficiente de la financiación del INEM por parte del Estado, destacando el hecho de que se financien con cotizaciones todas las políticas activas de empleo y prestaciones asistenciales con cargo exclusivamente a cuotas, y el Estado no aporte nada.

En conclusión, consideran que con el Acuerdo no se garantiza la estabilidad financiera futura del sistema de pensiones ni tampoco se mejoran significativamente las prestaciones.

d) Sobre las proyecciones demográficas y de gasto

El sindicato considera que se le da excesiva importancia a las proyecciones demográficas y del gasto (a 20 e incluso 50 años), ya que, aunque no están en contra de realizar tales ejercicios, sí critican que se tomen como verdades absolutas.

Como ejercicio teórico, estima que dichas proyecciones son útiles para calcular las formas de financiar el gasto creciente y, sobre todo, para alertar sobre otras decisiones que habrá que tomar, sean estas sobre el mercado de trabajo, la natalidad o la política de inmigración. Lo que cree ya mucho más cuestionable es que en base a proyecciones a 50 años, no siempre neutras, se intente reformar de manera más o menos radical las pensiones.

A modo de ejemplo, les parece oportuno recordar brevemente aquellos análisis catastrofistas que alarmaron a la sociedad y que hacían referencia a la quiebra o colapso de la Seguridad Social, pasados cinco años desde la firma del Pacto de Toledo. Hace referencia a un estudio de la Fundación BBV, que pronosticaba un déficit para el año 2000 en la Seguridad Social del 1,65% del PIB (1,6 billones de pts.), así como otro trabajo de la fundación FEDEA que estimaba un alarmante déficit del 2,7% del PIB, también para el año 2000 (aproximadamente 3 billones de déficit). La realidad fue que no hubo tal déficit, y no sólo eso, sino que en 1999 el excedente del sistema se situó aproximadamente en 250.000 millones de pts.

Por lo tanto, si a cinco años se produjeron esas diferencias entre realidad y proyección, el crédito que le pueden dar a proyecciones de 20 o 50 años es más bien escaso.

Además, consideran que el envejecimiento de la población no constituye una amenaza para los sistemas de seguridad social, sino más bien un problema para la formulación de las políticas económica y social y para el mercado de trabajo, es decir, pensar en las pensiones del futuro requiere pensar también en otras políticas, como se verá a continuación.

e) Sobre el mercado de trabajo y el empleo

Creer absolutamente necesario que la máxima prioridad sea el pleno empleo, debiéndose aumentar la tasa de ocupación (especialmente la femenina), reducir el paro de larga duración y acabar con la temporalidad. Según sus datos, en el año 2000 se produjeron 13.800.000 contratos de los cuales el 91% fueron temporales. Consideran que sobre tanta temporalidad y rotación no es posible construir un Estado de Bienestar además de criticar la última reforma laboral, al creer que no ayuda a la protección.

f) Sobre inmigración

Estiman que si las previsiones (incluso las más optimistas) prevén un deterioro de la relación activos/pasivos como consecuencia de la baja tasa de natalidad, se precisa una verdadera política migratoria (que no de extranjería) que defina, entre otros, el volumen anual de inmigrantes que vamos a acoger (que en su opinión debería acompañarse con el crecimiento económico), su integración y acogimiento en España.

g) Sobre el sistema de protección social

Creer necesario reforzar el Estado de Bienestar en la mejora y reforzamiento tanto de las prestaciones directas por hijo a cargo de la familia como de los servicios sociales destinados al cuidado de la infancia y de las personas dependientes. El refuerzo del Estado de Bienestar en esa línea, además de facilitar la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, supondría un incremento importante del empleo en unos servicios muy intensivos en manos de obra.

En el año 2000 España se distanciaba mucho del gasto social europeo, con una diferencia negativa de 7 puntos del PIB cuando en 1991 esa diferencia era poco más de 5 puntos. Si bien nuestra renta supone aproximadamente el 80% de la media europea, el gasto social per capita, y en paridades de poder de compra, supone sólo el 58% de la media europea. Esa enorme divergencia social tiene también consecuencias sobre el empleo: España es el país de la Unión Europea que menos empleo tiene en los Servicios de carácter comunitario y ocupa el último lugar, junto con Grecia, en empleo, sanidad y servicios sociales.

Por ello, UGT considera que existe margen suficiente para mejorar la protección social mediante las prestaciones y servicios de carácter universal antes comentadas. Lógicamente, su financiación debería hacerse exclusivamente con cargo a la fiscalidad general.

Finalmente, a modo de resumen, se exponen las prioridades del sindicato para el nivel contributivo de la Seguridad Social:

- Respecto a la financiación, consideran que el cumplimiento estricto del Pacto de Toledo demandaría una separación de las fuentes de financiación lo más rápidamente posible, así como el estudio de nuevas fuentes de financiación aspecto este en el que no se había avanzado un ápice. En el mismo sentido, se quiere que se aplique a la financiación del INEM los mismos criterios que a la Seguridad Social: dicho de otra manera, que las políticas activas y buena parte de los subsidios por desempleo se financien con aportaciones públicas.
- En lo que respecta a las prestaciones:
  - La mejora de las pensiones mínimas, empezando por establecer un mínimo de pensión para los Incapacitados Permanentes Totales menores de 65 años que no tengan trabajo, único colectivo que no tiene establecido un mínimo de pensión.

- Replanteamiento de las pensiones de muerte y supervivencia para adaptarlas a las nuevas formas de convivencia distintas del matrimonio.

- Fomento de la igualdad de género mediante:

1º) El fomento de conciliación entre trabajo y cuidados familiares por parte de ambos padres, para lo que se hace preciso un replanteamiento de la filosofía de la Ley 39/1999, de conciliación de la vida familiar y laboral.

2º) Reconocimiento como derecho propio e individual del padre a un permiso retribuido en caso de nacimiento de hijo.

3º) La consideración como cotizados a efectos de las pensiones los periodos dedicados al cuidado de hijos o familiares dependientes.

4º) La solución a los problemas de ausencia de derechos propios en los casos de separación y divorcio.

### **3. Los aseguradores privados: UNESPA<sup>49</sup>**

En la comparecencia del Presidente de UNESPA ante la Comisión<sup>50</sup>, la patronal de las entidades aseguradoras y reaseguradoras evidencia el incremento de la credibilidad en el sistema de pensiones público, a la vez que se pregunta si se ha conseguido un objetivo primordial como es el que de incrementar el ahorro de los españoles, de modo que en el futuro se mantengan y hagan posibles mayores prestaciones procedentes de un sistema complementario de capitalización administrado por la empresa privada.

---

<sup>49</sup> Unión Española de Entidades Aseguradoras, Reaseguradoras y Capitalización.

<sup>50</sup> Comparecencia del señor D. Álvaro Muñoz López (presidente de la Unión Española de Entidades Aseguradoras, Reaseguradoras y Capitalización) celebrada el miércoles 13 de diciembre de 2000 ante la Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por el Pacto de Toledo (nº 128).

Considera que, si bien en 2000 el ahorro de las familias españolas alcanzó un importe cercano a los 150 billones de pesetas (que representaba un incremento de 12 billones respecto al año anterior), con lo que se estaría hablando de una tasa de ahorro del 8 por ciento, es posible que ese nivel de ahorro fuese insuficiente. Así, afirma que los españoles deberían ahorrar más y mejor y que el primer gran acierto del Pacto de Toledo fue partir de este punto básico de consenso.

A pesar de encontrarnos en un momento económicamente favorable, el ahorro de las familias españolas sigue siendo en buena medida una asignatura pendiente para el país, lo cual tiene dos consecuencias importantes:

Primera. La no disposición de los recursos propios suficientes para financiar nuestro crecimiento económico, con lo que ello supone de dependencia de los mercados exteriores.

Segunda. Supone que el futuro bienestar de amplias capas de la población dependerá exclusivamente de la actual estructura del sistema público de pensiones y de los resultados que arroje su gestión.

Por ello afirma que es lícito preguntarse si el esquema de reparto, como esquema principal o incluso único de previsión social, permite e incentiva la creación de ahorro suficiente, lo cual cree que no es así.

Considera que no sólo se trata de la presión demográfica generada por el envejecimiento progresivo de la población española (que ya de por sí es un factor extraordinariamente importante), sino también de la escasa propensión de los ciudadanos para detraer obligatoriamente una parte de su consumo privado y destinar estos recursos a un sistema de reparto articulado a través de prestaciones públicas. El sistema público de pensiones tiene un escaso margen de maniobra para incrementar sus fuentes de financiación, por lo que, a juicio de la patronal del sector asegurador, la posibilidad de incrementar las fuentes de financiación del sistema público de pensiones es muy escasa.

El Pacto de Toledo, además de garantizar el futuro del sistema público de pensiones, contiene una serie de ideas sobre el fomento de los sistemas complementarios basados en la capitalización, por lo que cree conveniente tener en cuenta la importancia de la previsión colectiva específica en el ámbito de la empresa. Por ello se pregunta qué podría hacerse para generar una nueva masa de ahorro privado que permita mañana a los ciudadanos españoles mantener su nivel de bienestar actual.

En opinión consolidada en todos los países, se mantiene que una economía cuya vertiente social se desarrolla adecuadamente no puede asentarse sobre un solo pilar. La llamada doctrina de los tres pilares se fundamenta en la existencia de un *sistema de previsión pública*, complementado con la *previsión colectiva en el ámbito de la empresa* y con la *previsión privada de carácter individual*. La conservación e incremento del futuro nivel de vida de los ciudadanos requiere conseguir un desarrollo armónico entre estos tres escalones estrechamente interrelacionados.

Existe también un acuerdo básico y pacíficamente admitido, con el que los aseguradores están de acuerdo, sobre la necesidad de abordar con la mayor urgencia el desarrollo del segundo pilar, es decir, la previsión social complementaria en el seno de la empresa.

Desde el punto de vista del seguro de vida, existe una forma para calcular directamente cuál es el déficit español en materia de previsión social, cuando menos en lo que a este instrumento se refiere. A escala europea los aseguradores manejan desde hace tiempo el ratio densidad del seguro, o gasto en seguro por habitante. Es éste un indicador fiable, si bien matiza que se incluyen en el mismo, no sólo los seguros colectivos, sino también los individuales.

Señala UNESPA que las cifras del año 1998 publicadas por el Comité Europeo de Seguros, indican que el seguro de vida español tenía una recaudación per cápita de 315 euros, lo cual contrasta con los 815 euros de la media de la Unión Europea, los 639 de Alemania, los 1.102 de Francia y los 1.729 del Reino Unido. Es decir, si la sociedad

española mantuviera un gasto en seguro de vida homologable al de la Unión Europea, los poco más de 12.020,24 millones de euros (2 billones de las antiguas pesetas) que se recaudaron en dicho año 1998 por seguro de vida deberían haber sido superiores a los 30.050,60 millones de euros, y para acercarnos a las economías centrales de nuestro entorno comunitario, con las que queremos compararnos, deberíamos haber superado los 42.070,84 millones de euros en el caso de Francia, o los 66.111,33 millones de euros para igualarnos con los británicos.

Así, si se consideran no sólo las primas recaudadas en el año, sino también las provisiones matemáticas (el ahorro generado por la institución aseguradora y gestionado por ella), se llegaría a cifras que resultan coherentes con los cálculos anteriores, pues nos situarían en un entorno que varía entre los 180.303,63 y 240.404,84 millones de euros.

Por ello afirma que el componente del seguro colectivo habría de tener una participación fundamental para poder llegar a estas cifras.

Además, estima que si se analiza este problema no sólo desde la óptica del seguro (desde las cifras generales del ahorro), sino también desde el punto de vista de los planes de pensiones (hay que recordar que las compañías de seguros son también gestoras de los planes de pensiones), el panorama es todavía más inquietante.

Las cifras que aporta el informe de la Comisión Europea “Hacia un mercado único en los sistemas complementarios de pensiones”<sup>51</sup>, indican que, pese a tener España una de las ratios de dependencia más altos en Europa, es decir, población de más de 65 años frente a la que está en edad laboral, los activos de los fondos de pensiones suponen el 4 por ciento del PIB, cifra que es más baja que la de Francia e Italia, que están aproximadamente en un 7 por ciento, pero que no resiste la comparación con el 14 por

---

<sup>51</sup> Comunicación de la Comisión Europea, de 11 de mayo de 1999: Hacia un mercado único de sistemas complementarios de pensiones (resultados de la consulta en torno al Libro Verde sobre los Sistemas Complementarios de Pensiones en el Mercado Único de 1997).



ciento de Alemania o con el 77 por ciento del Reino Unido (aunque destaca que en el Reino Unido el concepto de fondo de pensiones no es equiparable al nuestro).

Ante esta situación, UNESPA destaca la necesidad de encontrar un espacio de consenso donde los distintos instrumentos (el sistema público de pensiones y la previsión individual privada) se encuentren para incentivar este ahorro necesario en el ámbito de la previsión colectiva.

Como solución, los aseguradores privados realizaron cuatro propuestas, que se comentarán a continuación.

*Primero. Un marco fiscal de carácter estable*

Destacan que en 25 años solamente se habían dado nueve ejercicios con cambios coyunturales, pero sin profundos cambios fiscales (nueve ejercicios seguidos en lo que al seguro de vida se refiere), considerando que se trataba de una situación realmente insostenible desde el punto de vista del ahorro a largo plazo, que para desarrollarse necesita normas tributarias estables.

Muchos de los países antes citados que nos aventajan en densidad del seguro de vida tienen tratamientos fiscales que han pervivido sustancialmente durante décadas. Cuando la fiscalidad cambia constantemente se acaba pensando que el tratamiento fiscal de los procesos de ahorro e inversión es una herramienta política que depende del color de quien en cada momento gobierna. Todo ello genera niveles de escepticismo entre los posibles ahorradores para quienes la confianza en el sistema es fundamental y lo que plantean son inversiones a corto plazo. La inversión a largo plazo, el ahorro finalista, requiere evidentemente una estabilidad de las normas fiscales.

La reivindicación de dicha estabilidad fiscal lleva a la patronal a defender una idea muy relacionada con el Pacto de Toledo y los procesos de acuerdo político que genera. Tal idea es la de alcanzar un nivel de ahorro suficiente y el bienestar social debería ser

un auténtico asunto de Estado, situado más allá de las disensiones políticas coyunturales, de modo que se consiga que la protección y el impulso al ahorro sea un punto del discurso político no sometido a duda ni enfrentamiento y que las normas jurídicas que lo regulen alcancen suficiente consenso para llegar a la necesaria estabilidad normativa.

*Segundo. La no discriminación entre los diferentes instrumentos existentes para canalizar y gestionar el ahorro privado*

Tanto en el caso de la previsión privada de carácter colectivo como en el de la individual, consideran necesario el impulso fiscal. Está demostrado por instituciones de gran prestigio la estrecha interrelación entre ahorro y fiscalidad. Sin embargo, el tratamiento fiscal que se use para fomentar el ahorro no significa que pueda utilizarse discriminando entre los distintos instrumentos, de tal manera que la fiscalidad se convierta en un elemento básico de las decisiones de los ahorradores, que deben adoptarse de acuerdo con las características intrínsecas de cada producto y con el juicio de valor que merezca la eficiencia de sus gestores, pero nunca por razones fiscales o normativas.

Así, señala UNESPA que, aunque se ha avanzado mucho en los últimos tiempos para alcanzar dicha neutralidad fiscal, aún queda mucho camino por recorrer.

Estima que los diferentes instrumentos de ahorro son enjuiciados todavía no sólo por sus características intrínsecas o por la eficacia de sus gestores, sino también por su tratamiento fiscal, no estando de acuerdo, además, con que la fiscalidad sea el principal elemento citado para suscribir los planes de pensiones, ya que, regulado con la adecuada flexibilidad, cree que es *per se* un excelente instrumento de ahorro. Igualmente ve preocupante que el tratamiento fiscal de los seguros de jubilación sea una característica escasamente citada, lo que significa que no se está impulsando adecuadamente el ahorro finalista a largo plazo.

Asimismo, refiriéndose al ámbito normativo de la previsión colectiva, considera que los seguros de vida se encuentran equiparados a otros instrumentos (como los planes de pensiones) en lo que a los servicios pasados se refiere, no ocurriendo lo mismo, sin embargo, con los servicios futuros, en los que la imputación de las primas a los trabajadores es condición inexcusable para la consideración de gasto fiscalmente deducible, lo que supone una incomprensible penalización.

También destaca el hecho de que el seguro de vida ha asumido los criterios marcados por la subcomisión parlamentaria sobre los sistemas privados de previsión social, que estableció la conveniencia de otorgar un tratamiento fiscal similar a los planes de pensiones y a los seguros de vida, en el caso de que éstos reunieran unas condiciones similares a aquellos, tales como la portabilidad, la iliquidez, el control, las comisiones de control o seguimiento, la participación, etcétera. El resultado fue que los aseguradores hicieron un esfuerzo por diseñar un producto de estas características en lo que se ha dado en llamar los seguros clónicos de los planes de pensiones, que desgraciadamente sólo fueron una construcción intelectual por ausencia de una regulación que permita este desarrollo.

### *Tercero. Tratamiento fiscal de las rentas*

A juicio de la patronal del sector asegurador, este tema tiene especial relevancia para la previsión social.

Señala que, por desgracia, España tiene escasa tradición en esta materia, lo que considera carece de sentido teniendo en cuenta la adaptación de este tipo de prestaciones a los deseos de muchos ciudadanos y a su identificación con el concepto de bienestar social futuro. Cree incomprensible que el seguro de vida, con garantía e interés materializado en una renta (que es sin lugar a dudas el producto que más se identifica con el concepto de previsión social) esté discriminado en relación con la percepción en forma de capital.

Sin embargo, el desarrollo de estos productos, a pesar de estas características, no se ha producido. El seguro está creciendo mucho, pero no está creciendo el seguro de rentas. Una vez más, hay que atribuirlo a las disfunciones del sistema tributario, ya que los productos materializados en rentas aseguradas sufren una discriminación fiscal respecto a los rescates en forma de capital que carecen de toda justificación, y menos aún desde el punto de vista social o político.

Por ello cree necesario que las prestaciones en forma de renta reciban un tratamiento similar al que reciben las percibidas en forma de capital, de modo que el tratamiento fiscal de los rendimientos producidos sirva para fomentar el ahorro finalista a largo plazo y, en definitiva, para capitalizar la economía. Además, considera oportuno que desaparezca el actual sistema de reducciones que permanece inalterado durante toda la etapa de percepción de las prestaciones y que el incentivo tributario debe evolucionar conforme avanza la edad del perceptor, de forma que se garantice un adecuado tratamiento para los contribuyentes que a determinada edad perciben rentas procedentes de su ahorro, independientemente de cuándo empezaron a ser percibidas estas prestaciones.

#### *Cuarto. Regulación del seguro de dependencia*

Este grave problema social, al que ya hemos hecho referencia, se refiere a las personas que no pueden valerse por sí mismas sin asistencia externa para las actividades normales de la vida diaria. Un problema cuya solución considera una prioridad política dentro del marco del Pacto de Toledo. La situación de dependencia es actualmente una necesidad social perentoria que las diferentes administraciones públicas, el Estado y los agentes privados cubren de forma muy descoordinada e insuficiente.

Desde el punto de vista económico, UNESPA estima que en 1998 el gasto realizado para atender esta situación de los ciudadanos dependientes alcanzó poco más de 400.000 millones de las antiguas pesetas (2.404,048 millones de euros) entre todos los agentes que intervienen. Teniendo en cuenta las carencias del servicio detectadas,

este gasto debería situarse actualmente en 1,2 billones de pesetas, es decir el triple, que es más del 1 por ciento del PIB de 1998, y crecerá a un ritmo muy fuerte en la primera década del siglo XXI.

Aún moderándose después, estima que dicho gasto alcanzará en el año 2026 un monto superior al billón y medio de pesetas, teniendo en cuenta, además, que ese billón y medio de pesetas de gasto previsto es el importe de las prestaciones. Si se aborda el problema desde un punto de vista más profundo, deberíamos conocer qué masa de ahorro es necesaria para prestar adecuadamente esta asistencia ineludible a nuestros ciudadanos. Sin ir más lejos, el seguro de vida español proporciona unas prestaciones ligeramente menores que las cifras manejadas en materia de dependencia, lo que lleva a reconocer la necesidad de un montante de ahorro consolidado extraordinariamente elevado.

En resumen, para los aseguradores privados es evidente que el Pacto de Toledo debe recibir una valoración claramente positiva, si bien debe mirar también hacia el futuro. No se trata ya sólo de pactar para consolidar el sistema público de pensiones, sino también de responder a la pregunta de si nuestra sociedad genera suficiente ahorro para mantener el futuro nivel de vida de nuestros ciudadanos jubilados y capitalizar nuestra economía.

En caso contrario, hay que preguntarse qué podemos y debemos hacer para incrementarlo. No parece que este objetivo sea alcanzable sin combinar el sistema público de reparto con un sistema de capitalización basado fundamentalmente en la negociación colectiva en el ámbito de la empresa, de modo que este asunto no debe quedar relegado por más tiempo, y más en concreto debe estar presente en las deliberaciones y formar parte de los acuerdos que se adopten.

Pero considera que este acuerdo político a largo plazo en torno al ahorro y a la previsión requiere materializarse a través de una norma jurídica de rango adecuado, ya que la previsión social es un asunto de la suficiente gravedad como para merecer una

atención específica por parte del legislador, que debería valorar la importancia que tiene disponer de un marco jurídico clarificado y dotado de la necesaria estabilidad.

Ambos criterios, la importancia política y la claridad normativa, apuntan en la misma dirección, la necesidad de aprobar una ley general de la previsión social que regule coordinadamente los distintos instrumentos privados implicados en este proceso, fundamentalmente los seguros de vida, los planes de pensiones y las mutualidades de previsión social.

Así, cree evidente que dicha norma “no debería ser una ley de ordenación (por cuanto estas actividades ya disponen de sus marcos normativos específicos, derivados de las directivas comunitarias), sino la regulación conjunta y coherente en una sola referencia legal del papel que han de jugar todos estos instrumentos y los incentivos que han de otorgárseles y los impulsos que han de concedérseles, dependiendo de sus características específicas, en la canalización del ahorro privado finalista y a largo plazo para materializar una previsión social complementaria adecuada a las necesidades del próximo siglo”.<sup>52</sup>

Una iniciativa legislativa de este tipo evitaría la actual dispersión normativa y supondría por ello un impulso fundamental en materia de previsión social, que no sólo es la exteriorización de los compromisos existentes sino la extensión de este sistema de ahorro en el ámbito de la empresa a través de la negociación colectiva, para que abarcara la mayor parte del tejido social.

---

<sup>52</sup> MUÑOZ LÓPEZ, Álvaro (presidente de UNESPA). “Comparecencia ante la Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por el Pacto de Toledo” celebrada el 13 de diciembre de 2000. “Diario de sesiones del Congreso de los Diputados” (núm. 128), sesión número 8, páginas 1491 a 1498 y 1500 a 1501, Madrid.

#### **4. La Asociación de Instituciones de Inversión Colectiva y Fondos de Pensiones (INVERCO)**

Mediante la intervención de su presidente en la Comisión, dicha Asociación propone medidas provisionales destinadas a promover y desarrollar los sistemas voluntarios complementarios de pensiones.

Más concretamente, clasifica sus propuestas en dos tipos concretos: uno, referido a la posible potenciación y creación de planes de pensiones del sistema de empleo cualificados, y otro relativo a la introducción de modificaciones en la legislación vigente.

Estas propuestas tienen como objetivo:

1º. Eliminar algunos de los inconvenientes que los empresarios y los trabajadores ven en la legislación de planes y fondos de pensiones.

2º. No modificar de manera sustancial el espíritu de la legislación de planes y fondos de pensiones, para que puedan ser aceptados por los trabajadores.

3º. Reducir el mayor coste que el plan de pensiones supone al promotor, en este caso la empresa.

Analizaremos a continuación, en base a lo expuesto en la comparecencia, los tipos de propuestas concretas realizadas por INVERCO:

##### *Primera. Planes de empleo cualificados*

Dicha Asociación considera que esta medida sería muy efectiva y que, sobre todo, constituiría una importante ayuda para poder impulsar el sistema de empleo, y por tanto la complementariedad voluntaria del sistema a través de los acuerdos empresas-trabajadores. Así, propone dos modelos de planes de pensiones de empleo cualificados, uno de aportación definida y otro de prestación definida.

a) Aportación definida

Sería, como su propia denominación establece, constituido por unas aportaciones anuales que harían empresarios y trabajadores con cifra conocida y no dependiente la prestación de otras circunstancias externas, como puedan ser salarios o tasas de inflación. Además, se supone que es compartido, de manera que empresas y trabajadores aportarían igualmente a este sistema, lo cual permite al mismo tiempo implicar de alguna manera al sector laboral dentro de su compromiso de pensión futura.

Proponen impulsar o desarrollar una serie de ventajas desde el Parlamento para empresarios y trabajadores en ventaja de estos agentes sociales, como la posibilidad de que las empresas, igual que lo hacen ahora en el mecanismo de exteriorización, pudieran reconocer servicios pasados deducibles en su impuesto en un plazo de diez años, sin imputación fiscal al empleado y sin las limitaciones financieras de aportaciones a planes de pensiones.

Señala que, si bien esa posibilidad existía en ese momento (febrero de 2001) hasta que terminase la fase de proceso de exteriorización, debería abrirse de manera amplia e ilimitada, porque, como es lógico, la negociación colectiva no podía estar restringida a uno o dos ejercicios, e iba a estar más destinada en ese momento a cubrir el mecanismo de exteriorización que a crear nuevos compromisos de pensiones.

Las empresas se deducirían en sus cotizaciones empresariales a la Seguridad Social un importe equivalente al 50 por ciento de su aportación empresarial al plan de pensiones, con un límite anual del 2 por ciento de las bases de cotización de los empleados, que sería compensado por el Estado con cargo al Presupuesto. Considera que ello sería un estímulo importante, porque uno de los elementos que están dificultando que las empresas promuevan planes de pensiones es que las cuotas de la Seguridad Social no se reducen.



En este caso no es que se redujeran de manera indiscriminada, sino que se haría, como se ha hecho para otros fines y objetivos, para poder promover el sistema complementario de pensiones, y en todo caso no perjudicaría el equilibrio de la Seguridad Social, desde el momento que sería finalmente el Estado el que compensaría a la Seguridad Social vía impuestos.

#### b) Prestación definida

Para dicho plan destacan que el esquema de posibles propuestas de ventajas para empresas y trabajadores sería más o menos el planteado anteriormente, es decir una deducción en la base imponible de todas las cuotas o aportaciones de las empresas, no imputación a los trabajadores, reconocimiento de servicios pasados y deducción hasta el límite del 2 por ciento en las cuotas de la Seguridad Social.

El plan sería de prestación definida, de forma tal que permitiese generar una renta en forma de pensión, igual a un porcentaje determinado del último salario del empleado. Este porcentaje, para evitar un coste fiscal excesivo al Estado, no podría superar una determinada cuantía, como por ejemplo el 25 por ciento del último salario, y el importe final de la pensión tampoco debería ser superior, por ejemplo, a tres veces el salario mínimo interprofesional.

#### *Segunda. Modificaciones en la legislación vigente<sup>53</sup>*

Las principales modificaciones que propone esta Asociación se pueden dividir en dos categorías:

---

<sup>53</sup> Hay que señalar que, en la fecha de la comparecencia del presidente de INSETEC, todavía no se habían aprobado ni el nuevo texto refundido de la Ley de Regulación de Pensiones de 2002, ni el nuevo Reglamento de planes y fondos de pensiones de 2004.

a) Sustantivas

Estas modificaciones afectan más a la esencia de la regulación vigente, y conducen, fundamentalmente, a la flexibilización en la composición y elección de las comisiones de control, con el fin de diferenciar planes de aportación definida (en los cuales está muy bien el sistema de mayoría de los partícipes y beneficiarios), pero permitiendo que en los casos de planes de prestación definida, para facilitar su promoción, la empresa tuviera un mayor grado de protagonismo en las comisiones de control, o bien dejar a la libre elección y negociación de las partes la composición de la Comisión de Control en cada plan.

Pero hay otro tipo de modificaciones sustantivas, como son:

*1ª. Plazo indefinido de constitución de planes de pensiones en el futuro*

Considera que una vez cerrado el periodo de exteriorización se crea un vacío para el futuro, y nuevas empresas que quieran promover con sus empleados planes de pensiones no van a poder reconocer servicios pasados. Por ello creen beneficioso, sin perjuicio de marcar un periodo concreto para la exteriorización de toda la fase anterior (que debe ser obligatoria en ese plazo de tiempo) que se mantuviera una amplia libertad para poder estimular los sistemas complementarios de pensiones después del cierre del periodo de exteriorización.

*2ª. Dedución general para las empresas por aportaciones a planes de pensiones*

Argumenta que, del mismo modo que sus aportaciones son deducibles de la base imponible del impuesto sobre sociedades, podría atribuírseles también una deducción general (como por ejemplo el 5 por ciento de las aportaciones), de la misma manera que se hace deducción por inversiones o por creación de empleo, teniendo en cuenta que el objetivo de generar pensiones complementarias y reforzar el sistema público de prestaciones puede ser prioritario en este momento.

*3ª. Simplificación del proceso de aprobación de plan de pensiones:* considera que, a pesar de ser un aspecto puramente formal, tiene importancia desde el momento que muchas veces supone un desestímulo a la iniciativa de empresas y trabajadores.

*4ª. Promoción de planes por administraciones y empresas públicas*

*5ª. Cumplimiento progresivo del principio de no discriminación*

Un cumplimiento progresivo de manera que la empresa pudiera ir reconociendo tanto servicios pasados como prestaciones progresivamente del personal, ya que la limitación (tiene que ser toda la plantilla integrada inmediatamente en un plan) hace muy difícil que empresas grandes puedan absorber el coste financiero que esto supone de una manera automática.

*6ª. Régimen fiscal de prestaciones*

Destaca que esta propuesta fue asumida en su día por la Comisión *ad hoc* que se creó para este tema en el Parlamento, y diferencia en las prestaciones lo que es parte aportada por el partícipe, que al haber sido objeto de deducción fiscal debe tributar y debe tributar como renta del trabajo (así lo establece la legislación). Pero diferenciar de la parte que supone incremento patrimonial o ganancia patrimonial, que debería tributar como las ganancias patrimoniales, al tipo que esté establecido en cada momento, ahora por ejemplo el 18 por ciento.

*7ª. Posibilidad de diferentes políticas de inversión dentro de la misma empresa*

Aunque es un aspecto también bastante formal, señala que no cabe la menor duda de que no es lo mismo un plan de pensiones para un trabajador de 25 ó 30 años, que puede tomar cierto riesgo y puede invertir fundamentalmente en renta variable, por ejemplo, que una persona que forme parte de la plantilla con 55 ó 60 años, que ha de tener una política de inversiones más conservadora. Podrían crearse mecanismos de sus

planes o que las propias gestiones de las inversiones pudieran tener apartados distintos, imputados a cada tipo o categoría de trabajadores.

b) Complementarias

En cuanto a las modificaciones complementarias, expresa que son mucho menos relevantes, pero también facilitarían o crearían el sistema de prestaciones futuro por la vía de la negociación colectiva. Dichas modificaciones son:

*1ª. No responsabilidad del plan en caso de aseguramiento externo:* considera que parece casi elemental y teóricamente debería estar implícito, pero no se dice expresamente en la propia Ley de planes de pensiones ni en sus reformas ulteriores.

*2ª. Reducción decreciente de los márgenes de solvencia en función de la edad.*

*3ª. Planes de grupo con prestación definida:* hasta ahora están prohibidos, tienen que ser de aportación definida.

*4ª. No modificación de las aportaciones del promotor:* es decir, clarificar que no se pueden modificar las aportaciones del promotor sin su consentimiento.

*5ª. Elevación de los límites de inversión:* con el fin de facilitar unas políticas más adecuadas y más acordes con los mercados, incluso con referencias por ejemplo de índices. Considera que, si bien parece un tema poco relevante, desde el punto de vista de la gestión del plan evidentemente es muy importante.

*6ª. No inclusión del margen de solvencia en el derecho consolidado movilizable.*

*7ª. Aportaciones de promotor para pasivos.*

8ª. *Flexibilidad en el cobro de prestaciones:* permitiendo que el jubilado, la persona que está percibiendo la prestación, pueda tener posibilidad de combinar más flexiblemente los mecanismos de capitalización y de renta.

## **5.-Últimas novedades en la aplicación de las recomendaciones del Pacto de Toledo**

### *5.1.- El libro blanco de la dependencia*

El ministro de Trabajo y Asuntos Sociales entregó al Consejo de Ministros (30-XII-2004) y al Presidente del Congreso de los Diputados (20-I-2005), el Libro Blanco de la Dependencia.

Este documento presentado ofrece un diagnóstico veraz y riguroso de la situación de las personas dependientes (aquellas que no pueden valerse por sí mismas para llevar a cabo las tareas básicas de la vida diaria, en su mayoría ancianos y discapacitados) en España, y se presenta como un referente imprescindible del diálogo social y político que el Gobierno pretende llevar a cabo con los agentes sociales, con las administraciones autonómicas y locales y con los grupos parlamentarios antes de presentar el proyecto de Ley de Atención a las Personas Dependientes en el próximo periodo de sesiones.

#### 5.1.1 Las personas dependientes en España.

No se debe reducir el fenómeno de la dependencia únicamente a las personas mayores. Afecta a todas las edades. Las discapacidades congénitas, los accidentes, ya sean de tráfico, laborales o domésticos vienen generando un número importante de personas dependientes.

Se puede estimar, según el Libro Blanco, que la población dependiente severa y grave es de 1.125.190 personas, de las cuales 826.551 tienen más de 65 años. Además, hay 1.657.400 personas que necesitan algún tipo de ayuda para alguna actividad de la vida diaria.

*La renovación del Pacto de Toledo y la reforma del Sistema de Pensiones:  
¿es suficiente el pacto político?*

Las previsiones demográficas indican que, en 2020, serán casi 1,5 millones las personas dependientes en nuestro país.

A continuación en la página siguiente se expresan, en sendos cuadros, la proyección del número de personas dependientes para las actividades de la vida diaria *por grados de necesidad de cuidados* (España, 2005-2020) y la proyección del número de personas con dependencia para las actividades de la vida diaria *por grados de necesidad de cuidados y grandes grupos de edad* (España, 2005):

<u>CUADRO 1</u>				
<i>PROYECCIÓN DEL NÚMERO DE PERSONAS DEPENDIENTES PARA LAS ACTIVIDADES DE LA VIDA DIARIA POR GRADOS DE NECESIDAD DE CUIDADOS (ESPAÑA, 2005-2020)</i>				
	<i>Año 2005</i>	<i>Año 2010</i>	<i>Año 2015</i>	<i>Año 2020</i>
<b>Personas dependientes</b>				
Grado 3 <b>Gran dependencia</b>	194.508	223.457	252.345	277.884
Grado 2 <b>Dependencia severa</b>	370.603	420.336	472.461	521.065
Grado 1 <b>Dependencia moderada</b>	560.080	602.636	648.442	697.277
<b>TOTAL</b>	<b>1.125.190</b>	<b>1.246.429</b>	<b>1.373.248</b>	<b>1.496.226</b>
<u>CUADRO 2</u>				
<i>PROYECCIÓN DEL NÚMERO DE PERSONAS CON DEPENDENCIA PARA LAS ACTIVIDADES DE LA VIDA DIARIA POR GRADOS DE NECESIDAD DE CUIDADOS Y GRANDES GRUPOS DE EDAD. (ESPAÑA, 2005)</i>				
<b>Grupos de edad</b>	6 a 64	65 a 79	80 y más	Total
<b>Personas dependientes</b>				
Grado 3 <b>Gran dependencia</b>	31.174	47.300	116.034	194.508
Grado 2 <b>Dependencia severa</b>	78.498	110.090	182.015	370.603
Grado 1 <b>Dependencia moderada</b>	188.967	216.034	155.078	560.080
<b>TOTAL</b>	<b>298.639</b>	<b>373.425</b>	<b>453.126</b>	<b>1.125.190</b>

### 5.1.2 El cuidado a las personas dependientes en España.

La atención a las personas dependientes se realiza, sobre todo, en el ámbito familiar y recae especialmente en las mujeres.

El 83% de los cuidadores son mujeres y con una edad media de 52 años. Las tres cuartas partes de las personas cuidadoras no desarrollan actividad laboral alguna.

Según el Libro Blanco, sólo el 6,5% de las familias que cuidan a personas dependientes cuenta con el apoyo de los servicios sociales.

Hoy, en nuestro país, la atención de la administración a la dependencia se presta desde el sistema sanitario y desde el ámbito de los servicios sociales. Estos últimos, además de ser servicios cuya cobertura es claramente insuficiente, se ofrecen de manera desigual en el territorio. Las diferencias entre Comunidades Autónomas son notables. Y las desigualdades a la hora de acceder a los recursos son bastante pronunciadas entre quienes viven en áreas urbanas y zonas rurales.

Por ejemplo, y según el Libro Blanco, sólo el 3,14% de las personas mayores de 65 años cuentan con un servicio de ayuda a domicilio, el 2,05% con teleasistencia y el 0,46% con una plaza en un centro de día.

### 5.1.3 El Sistema Nacional de atención a la dependencia.

Ante esta realidad social, el Gobierno está plenamente decidido a dar una respuesta eficaz, que no sólo afecta a las personas dependientes, sino también a sus familias. El objetivo es impulsar un Sistema Nacional de Atención a las Personas en Situación de Dependencia, que nos acerque a los niveles de atención de los países europeos, y se configure como elemento central del cuarto pilar del Estado del Bienestar (tras el sistema educativo, el sistema de salud y el sistema de pensiones). Una adecuada atención a las situaciones de dependencia requerirá el desarrollo de un

amplio conjunto de programas y servicios, que nos acerque a la cobertura media europea. La Ley debe fijar un catálogo de prestaciones básicas: ayudas técnicas, ayuda a domicilio, teleasistencia, centros de día y residencias.

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha fijado hoy los principales puntos del futuro sistema:

1. Universalidad de la prestación
2. Carácter público de la prestación
3. Igualdad en el acceso
4. Valoración y reconocimiento único en todo el país.
5. Gestión descentralizada: CC. AA. y Ayuntamientos
6. Financiación compartida: AGE, CC.AA. y Ayuntamientos
7. Participación de los usuarios en el pago de los servicios, como sucede en la actualidad
8. Prestación preferente de servicios (ayudas técnicas, ayuda a domicilio, teleasistencia, plazas residenciales,...), antes que económica
9. Compatibilidad de la provisión pública de servicios y la acción concertada con la iniciativa privada
10. La atención a la dependencia se articulará a través de una Ley estatal de carácter básico, en el marco del desarrollo de la Seguridad Social.

El proyecto se desarrollará en colaboración con las Comunidades Autónomas y con las Corporaciones Locales. Y en diálogo con los grupos políticos, los agentes sociales, los representantes de las ONGs y de las entidades sociales, y del sector empresarial socio-sanitario que ya vienen realizando una importante labor en la atención a la dependencia. La implantación del sistema será progresiva y el proceso para crear las infraestructuras necesarias y atender a todas las personas dependientes durará ocho años.



#### 5.1.4 Financiación y retornos económicos.

La financiación es un aspecto central en la construcción del Sistema Nacional de la Dependencia. Habrá que elegir en el proceso de diálogo qué modelo se establece para garantizar la sostenibilidad del sistema. La financiación debe venir desde la Administración del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, así como el pago de una parte del servicio por las propias familias. El marco en el que trabaja el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales asume dos compromisos: no elevar los impuestos y no encarecer los costes laborales.

Finalmente se ha resaltado que la atención a la dependencia es también una apuesta por el empleo. Y, sobre todo, por el empleo para mujeres. Los recursos financieros que se dediquen a la atención a las personas dependientes se estarán aplicando simultáneamente en creación de calidad de vida y en creación de empleo.

### *5.2.- El Fondo de Reserva*

#### 5.2.1 El Fondo de Reserva de la Seguridad Social

El Fondo de Reserva de la Seguridad Social fue creado en el año 2000, en cumplimiento de la recomendación número dos del Pacto de Toledo (renovado por acuerdo todas las fuerzas parlamentarias en abril de 2005) y de la Ley de 15 de julio de 1997, sobre consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social, para proteger en lo posible el sistema ante situaciones de dificultad. Su objetivo es constituir reservas que permitan atenuar los efectos de los ciclos económicos bajos y garantizar el equilibrio financiero del sistema de pensiones.

#### 5.2.2 La ordenación del Fondo

La Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social establece en su artículo primero sobre dotación del Fondo de Reserva

de la Seguridad Social que "los excedentes de ingresos que financian las prestaciones de carácter contributivo y demás gastos necesarios para su gestión que, en su caso, resulten de la consignación presupuestaria de cada ejercicio o de la liquidación presupuestaria del mismo, se destinarán prioritaria y mayoritariamente, siempre que las posibilidades económicas y la situación financiera del Sistema de la Seguridad Social lo permitan, al Fondo de Reserva de la Seguridad Social previsto en el artículo 9.1 de la Ley General de la Seguridad Social".

Esta Ley constituye el marco normativo del Fondo de Reserva en los aspectos de mayor entidad. Establece los mecanismos de control y rendición de resultados, así como las comisiones que actuarán en los distintos ámbitos de gestión del Fondo, destacando entre ellas la Comisión de Seguimiento del Fondo de Reserva de la Seguridad Social que, con participación empresarial y sindical, conocerá de la evolución y composición del Fondo.

### 5.2.3 La situación financiera del Fondo

El Fondo de Reserva de la Seguridad Social alcanzó 19.330,40 millones de euros a 31 de diciembre de 2004, según la Comisión de Seguimiento del Fondo de Reserva, integrada por representantes de las organizaciones empresariales, CEOE y CEPYME, de los sindicatos CCOO y UGT, del Ministerio de Economía y Hacienda y del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

El importe del Fondo equivale a un 2,60% del Producto Interior Bruto (PIB) y representa más de cuatro mensualidades de la nómina de pensiones (4.598,16 millones de euros en el mes de diciembre de 2004). El Fondo de Reserva ha superado en un 222 % el objetivo de 6.010 millones de euros fijado para 2004 en el Acuerdo de Pensiones firmado en 2001.

De los 19.330,40 millones de euros que constituían el Fondo a 31 de diciembre, 18.172,92 millones de euros corresponden a las dotaciones aprobadas por el Gobierno;

20,13 millones de euros al excedente de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, y 1.137,35 millones de euros a los rendimientos netos generados por el Fondo.

El Fondo de Reserva que, a 31 de diciembre de 2003 arrojaba un saldo de 12.024,89 millones de euros, se incrementó el pasado año con dos dotaciones, una de 3.000 millones de euros, aprobada por acuerdo del Consejo de Ministros el 27 de febrero, y otra de 3.700 millones de euros, aprobada por el Gobierno el 11 de junio de 2004.

#### 5.2.4 Activos financieros

El importe del Fondo de Reserva invertido en activos financieros públicos asciende a 19.132,54 millones de euros. Está compuesto en su mayoría por deuda pública española y, por primera vez en la historia del Fondo, el año pasado se invirtió en deuda pública no española de Alemania, Francia y Países Bajos. La inversión en deuda pública de emisores no españoles no supera el 20% de cada inversión que apruebe el Comité de Gestión del Fondo.

Para 2005, el Presupuesto de Gastos de la Tesorería General de la Seguridad Social tiene consignada una dotación para el Fondo de Reserva de 5.351,24 millones de euros que, junto con el importe que se cobrará en 2005, en referencia a la cartera a 31 de diciembre de 2004, en concepto de cupones y de amortización de activos y el saldo que actualmente está depositado en la cuenta del Banco de España, que asciende a fecha actual a 197,85 millones de euros, eleva el importe susceptible de inversión en el presente ejercicio a 8.802 millones de euros.

#### 5.3.- *La Ley de Presupuestos para el año 2005*

En la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado par el año 2005, se reflejan algunas de las Recomendaciones recogidas en la Renovación del

Pacto de Toledo, singularmente el incremento del Fondo de Reserva, que ya hemos analizado, y la consolidación de la separación de fuentes de financiación del sistema de la Seguridad Social con un importante incremento de la aportación estatal a los complementos para las pensiones mínimas, que alcanzaran en el año 2005 los 1.206.350,00 millones de Euros.

Finalmente, la Ley procede a una elevación de las pensiones mínimas por encima de la revalorización general, situándose el incremento entre el 5 por 100 y el 6,5 por 100, según los casos.

## **CAPÍTULO V**

### **EL PACTO DE TOLEDO DE 2003: ANÁLISIS, VALORACIÓN Y PERSPECTIVAS**

Aunque, como ya se indicó al inicio del trabajo, no se llevará a cabo un análisis amplio de los contenidos de Pacto de Toledo renovado en 2003, sí se considera oportuno exponer de manera resumida tales contenidos, ya que son el fruto de todo el “movimiento” que ha sido estudiado.

Así, se comentarán las nuevas recomendaciones del Pacto presentadas en el último informe de la Comisión<sup>54</sup>, en relación al Sistema Público de Pensiones, en cuatro apartados: Desarrollo y Recomendaciones Principales del Pacto de Toledo; recomendaciones adicionales; el sistema de pensiones en el marco de la Unión Europea y seguimiento y evaluación del Pacto.

#### **1. Desarrollo del nuevo Pacto de Toledo**

Las recomendaciones principales son las siguientes:

---

<sup>54</sup> (053/000001) “Informe de la Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por la aplicación de las recomendaciones del Pacto de Toledo”, 2 de octubre de 2003.

*Primera. Separación y clarificación de las fuentes de financiación*

La finalidad de esta medida responde al cumplimiento de afectación según el cual, como ya se ha indicado, las prestaciones de carácter no contributivo (con finalidad asistencial o universal) han de financiarse con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, esto es, vía impuestos, y las prestaciones de naturaleza contributiva deben financiarse exclusivamente con cotizaciones sociales.

Así, la Comisión:

- Constata que el legislador ha procedido a la clarificación de las distintas fuentes financieras en función de la naturaleza de las prestaciones, de modo que una vez efectuada la clarificación se ha abordado la separación de las fuentes de financiación, de tal forma que las prestaciones no contributivas han pasado a ser financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, quedando por concluir la completa asunción por los mismos de la financiación de los complementos de mínimos.
- Reitera el mandato de que la financiación de las prestaciones de naturaleza contributiva dependa básicamente de las cotizaciones sociales, y que la financiación de las prestaciones no contributivas y universales se efectúe exclusivamente a través de la imposición general.
- Constata la delimitación definitiva de los complementos a mínimos de naturaleza no contributiva, considerando conveniente, habiéndose iniciado su asunción por los Presupuestos Generales del Estado, realizar la culminación efectiva dentro del plazo de vigencia de estas recomendaciones.
- Considera que las cotizaciones sociales deberán garantizar la cobertura de las prestaciones contributivas, estimando conveniente que en el programa de estabilidad y sus sucesivas actualizaciones, al hacer las previsiones sobre la probable evolución del gasto en pensiones, se incluya además la del tipo de cotización preciso para financiar

dicho gasto. En este sentido, la adopción de medidas sobre la regulación del sistema de pensiones deberá considerar su incidencia sobre estos escenarios de gasto, y, en particular, sobre el tipo de cotización de equilibrio.

- Insta a clarificar, con la mayor brevedad, el balance económico y patrimonial entre el Estado y la Seguridad Social, de modo que no se generen efectos negativos sobre el equilibrio presupuestario. Igualmente, insiste en que la fiscalidad general debe hacer frente a la bonificación en las cotizaciones de contratos dirigidos a grupos de especial dificultad en la búsqueda de empleo, así como a aquellas actuaciones que en materia de anticipación de la edad ordinaria de jubilación o de ayuda a sectores productivos pudieran producir distorsiones en el normal equilibrio del sistema.

#### *Segunda. Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones*

El criterio seguido para llevar a cabo la revalorización de las pensiones públicas es el de aplicar el mismo incremento que el previsto para el Índice de Precios al Consumo (IPC) del ejercicio correspondiente<sup>55</sup>.

La Ley 24/1997, en su artículo 11, introduce una novedad, al contemplar el ajuste en ambos sentidos, es decir, que si el IPC resultante fuese superior al previsto, el ajuste implica el abono de la diferencia en una paga única antes del 1 de abril del ejercicio posterior; y si, por el contrario, el IPC fuese inferior al previsto, la diferencia se absorberá en la revalorización que corresponde aplicar en el siguiente ejercicio. No obstante, la Ley 50/1998 de 30 de diciembre *de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, Disposición Derogativa Sexta*, suprime el artículo 11 de la Ley 24/1997, principalmente debido al alto coste político que puede suponer la aplicación del ajuste que se traduce en una revalorización, para el ejercicio, por debajo de la inflación prevista.

---

<sup>55</sup> Artículo 48.1 del RDL 1/1994 de 20 de junio (Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social), “las pensiones reconocidas por jubilación o por invalidez permanente, ..., serán revalorizadas al comienzo de cada año, de acuerdo con el IPC previsto para dicho año”.

La Comisión defiende el mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas, garantizado por ley, debiendo ser éste preservado mediante la adopción de medidas que garanticen el equilibrio financiero del Sistema en el futuro. Igualmente, se considera importante seguir garantizando que las ganancias de poder adquisitivo que puedan derivarse de una inflación real inferior a la prevista se consoliden con carácter permanente en las pensiones, evitando la corrección a la baja cuando existan mejoras de poder adquisitivo derivadas del comportamiento de los precios.

Finalmente, y a los efectos de la revalorización de las pensiones contemplada en la Ley General de la Seguridad Social, estima que el Gobierno deberá indicar, en el cuadro macroeconómico que acompaña a los Presupuestos Generales del Estado, el índice de precios al consumo previsto para ese ejercicio.

#### *Tercera. Fondo de reserva*

La creación de un fondo de reserva, con cargo a los excedentes liquidados de cotizaciones sociales que puedan producirse, tiene como finalidad prevenir los problemas financieros que puedan resultar de los efectos de las crisis económicas es decir, se trata de contrarrestar los efectos negativos del ciclo económico en la recaudación por cotizaciones.

La Comisión constata que el equilibrio presupuestario de la Seguridad Social se configura como uno de los elementos básicos de garantía de la pervivencia del Sistema. En este sentido, la constitución del Fondo de Reserva de la Seguridad Social ha supuesto un factor de estabilidad del Sistema que otorga capacidad de actuación en fases bajas de ciclo económico sin necesidad de instrumentar reducciones de prestaciones o incrementos de cotizaciones.

Igualmente, señala que los excedentes que se produzcan, en su caso, deberán ser destinados fundamentalmente a seguir dotando dicho Fondo de Reserva, sin límite



alguno y, en todo caso, teniendo en cuenta la situación social y económica. El resto de los excedentes, si los hubiere, revertirán al propio Sistema de la Seguridad Social.

#### *Cuarta. Financiación, simplificación e integración de regímenes especiales*

Respecto a la Recomendación nº 6 del Pacto de Toledo de 1995, la Comisión constata que se ha iniciado la aproximación de las cotizaciones de determinados Regímenes Especiales respecto de los niveles de protección que en la actualidad disfrutan, considerando oportuno agilizar en mayor medida la labor iniciada a los efectos de establecer una protección social equiparable entre los diferentes regímenes.

Esta equiparación deberá realizarse teniendo en cuenta las peculiaridades de los colectivos a quienes va dirigida con el fin de superar las desigualdades que pudiesen subsistir, sin olvidar la adecuada correspondencia que debe existir entre la aportación contributiva y el nivel de acción protectora dispensada.

Igualmente, se estima que debe impulsarse la labor de simplificación en orden a la existencia futura de dos grandes regímenes en los que queden encuadrados, por un lado, los trabajadores por cuenta ajena y, por otro lado, los trabajadores por cuenta propia, si bien, con anterioridad a dicho proceso de simplificación, la Comisión considera necesario impulsar un análisis exhaustivo de la situación actual de los Regímenes Especiales Agrario y del Mar y de los sectores económicos en ellos protegidos.

Iniciado el proceso de integración, se cree indispensable que ésta se produzca de manera gradual y no traumática, y que se mantengan las especialidades que procedan con relación a cada uno de tales colectivos, estudiando el establecimiento de periodos graduales de integración y/o la posibilidad de que las mismas sean financiadas, en parte, por el Sistema de Seguridad Social. Asimismo, se continuarán adoptando las medidas necesarias para evitar discriminaciones de la mujer que pudieran producirse en el Régimen Especial Agrario.

Así, se destacan las medidas aprobadas que han permitido ir equiparando los derechos de los trabajadores autónomos al Régimen General, e insta a seguir avanzando en el proceso de reconocimiento de la categoría de trabajadores autónomos en aras a conseguir su progresiva equiparación al Régimen General de la Seguridad Social.

#### *Quinta. Mejora de las bases de cotización*

Este es uno de los aspectos que contempla tanto el Pacto de Toledo de 1995 (Recomendación nº 3) como la Ley 24/1997 (artículo nº 3), y que se concreta en la política de aproximación de las bases máximas de cotización de los Grupos 5 a 11, según lo establecido en los Presupuestos Generales del Estado, a la cuantía del tope máximo hasta quedar equiparados en el ejercicio 2002.

A este respecto, la Comisión constata que se ha alcanzado el objetivo fijado en 1995, consistente en la existencia de un único tope máximo de cotización para todas las categorías laborales. Esta unificación, al abundar en la línea de mejora de la relación entre el salario real y las bases de cotización y al implicar con el tiempo una mejora en las prestaciones que se recibirán, se considera positiva.

Asimismo, considera conveniente que también se proceda al estudio de la situación actual con el fin de aproximar las bases de cotización a los salarios realmente percibidos, y se recomienda estudiar la situación de aquellos regímenes en los cuales la cotización mayoritaria sigue efectuándose sobre bases mínimas, al considerar conveniente trasladar a la sociedad que una mejora progresiva de las bases de cotización, con la finalidad de que las pensiones causadas sean adecuadas y suficientes, es una tendencia deseable en el futuro.

#### *Sexta. Cotizaciones orientadas al empleo*

La Comisión constata que las políticas de bonificaciones y exoneraciones de cotizaciones sociales pueden ser un instrumento útil para favorecer la incorporación o

permanencia en el mercado de trabajo de personas con especiales dificultades de acceso o en situaciones de riesgo de expulsión de aquél.

En particular, entiende que es necesario reforzar las medidas de apoyo a la integración laboral y al desempeño profesional de la mujer, con el fin de incrementar sus tasas de ocupación de acuerdo con los objetivos establecidos en el Consejo Europeo de Lisboa del año 2000.

Igualmente, cree conveniente intensificar el apoyo a los trabajadores de mayor edad, limitando el recurso a las prejubilaciones y desincentivando el abandono prematuro de la vida laboral, y todo ello en aras a conseguir la prolongación voluntaria de la vida laboral más allá de la edad legal de jubilación, aplicando una política adecuada de cotización.

Así, las políticas de bonificaciones estarán condicionadas al mantenimiento del equilibrio financiero de las cuentas públicas.

En general, la Comisión aboga porque las iniciativas sobre las bonificaciones en las cotizaciones sociales consideren el estímulo del empleo estable e indefinido.

#### *Séptima. Modernización e información al ciudadano*

La Comisión considera preciso seguir adoptando medidas dirigidas a la mejora de la gestión, debiéndose seguir profundizando en las posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información, de cara a conseguir una gestión de carácter integral del Sistema de Seguridad Social.

Por otra parte, se debe intensificar la labor de puesta en conocimiento de los ciudadanos de sus derechos y obligaciones en materia de Seguridad Social.

Un elemento relevante es el que el ciudadano pueda acceder a información comprensible y fiable acerca de las perspectivas a largo plazo de su sistema de protección social, y, en especial, de las prestaciones sociales a las que puede aspirar en sus diferentes circunstancias.

Finalmente, la Comisión se reafirma en la necesidad de continuar con las mejoras realizadas en beneficio de la eficacia del sistema respecto a las funciones de afiliación, recaudación y de gestión de prestaciones, al objeto de facilitar nuevos avances en estos ámbitos.

#### *Octava. Gestión del Sistema*

La Comisión se reafirma en la idea de seguir potenciando la eficacia gestora del sistema a través de una mayor integración orgánica y racionalización de las funciones de afiliación, recaudatorias y de gestión de prestaciones, con el objeto de avanzar en la idea de la simplificación y obtener nuevos logros en este ámbito, sin perjuicio de la delimitación competencial constitucional y estatutariamente definida.

Además, se insiste en la necesidad de seguir avanzando en la adopción de medidas destinadas a mejorar el control de las prestaciones de incapacidad temporal e invalidez al objeto de evitar prácticas abusivas en relación con las mismas. Así, se insta a reforzar las medidas de coordinación entre las entidades responsables del pago de la prestación por incapacidad temporal y los servicios autonómicos de salud que permitan un mejor control de las situaciones de incapacidad temporal.

#### *Novena. Lucha contra el fraude*

Debe seguirse luchando de forma decidida contra la economía irregular, con especial atención a los sectores donde ésta sigue teniendo incidencia, así como constatar la relación existente entre economía irregular e inmigración ilegal, por lo que se deben combatir los efectos negativos que se generan sobre el conjunto del sistema.

La Comisión recomienda luchar contra el uso inadecuado de la afiliación al régimen de autónomos por trabajadores respecto de los cuales se dan las características de ajeneidad y dependencia propias de la relación laboral.

#### *Décima. Sobre el carácter contributivo del Sistema*

La Comisión se reafirma en la idea de que es preciso seguir reforzando el principio de contributividad como elemento básico para la preservación del equilibrio financiero del sistema, por lo que recomienda seguir avanzando en el objetivo de lograr una mayor proporcionalidad entre las pensiones y el esfuerzo de cotización realizado, en línea con lo que se ha venido haciendo en los últimos años.

Así, sigue considerando que, en todo caso, estos criterios deben establecerse con la necesaria gradualidad y sin perjuicio de la adecuada atenuación de los mismos derivada de criterios de solidaridad, de modo que el refuerzo de dicho principio ha de ser compatible con el mantenimiento de un tope máximo en la cuantía de la pensión y con el mantenimiento del principio de cuantías mínimas para las diferentes modalidades de pensión como expresión del principio de solidaridad.

#### *Undécima. Edad de jubilación*

La Recomendación nº 10 del Pacto de Toledo de 1995 propone la gradualidad y progresividad de la edad de jubilación, respondiendo a la adaptación a la mayor longevidad de la población respecto al momento en que se fija la edad legal de jubilación en 65 años. A ello hay que añadir lo aconsejable que resulta la aplicación de esta medida desde el punto de vista de la estabilidad financiera del sistema.

La Comisión constata que se ha logrado un avance mediante la implantación de un sistema de jubilación gradual y flexible llevado a cabo a través de la Ley 35/2002, de 12 de julio.

Son indudables los efectos beneficiosos que se derivan de la permanencia en el mercado de trabajo de los trabajadores de más edad, lo cual presenta ventajas para ellos, su entorno y el conjunto de la sociedad, que de esta forma puede aprovechar la experiencia y los conocimientos de estos trabajadores, teniendo además efectos positivos para el Sistema de Pensiones.

Dado que la edad legal de jubilación a los 65 años es actualmente voluntaria, se pone de relieve la necesidad de continuar por el camino ya iniciado a los efectos de conseguir el objetivo de que la edad real de jubilación se aproxime, cada vez más, a aquélla.

No obstante, se considera conveniente seguir adoptando medidas con la finalidad, por un lado, 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 y, por el otro, que impida cualquier tipo de discriminación por razón de edad que tenga por consecuencia la expulsión prematura del mercado de trabajo de trabajadores con plenas facultades físicas y psíquicas para continuar desarrollando su labor.

La Comisión considera que sólo en supuestos específicos y justificados deberían poder utilizarse recursos públicos de la Seguridad Social para ajustes de plantilla que supongan jubilaciones anticipadas. No obstante lo anterior, determinadas formas de trabajo y colectivos por razón de su actividad o grado de discapacidad pueden obligar a contemplar consideraciones específicas en torno a la edad legal de jubilación, creyéndose conveniente mantener la figura del contrato de relevo y de sustitución.

Asimismo, se insta a que se estudie la situación en la que se encuentran los pensionistas que accedieron a la jubilación anticipada con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del Real Decreto- Ley 16/2001 y que se encuentran en una situación de mayor necesidad, en orden a hacer posible la mejora de la pensión de jubilación que vienen percibiendo, recomendando la Comisión evaluar y, en su caso, corregir las

diferencias de prestaciones que se puedan producir en las jubilaciones anticipadas cuando existan análogas condiciones de acceso y de esfuerzo contributivo.

#### *Duodécima. Prestaciones de viudedad y orfandad*

El sistema de Seguridad Social ha ido adaptando su cobertura a las necesidades cambiantes de la sociedad española, de modo que las prestaciones de supervivencia han tenido, en los últimos años, una evolución en la que se ha tratado de atender más a las situaciones reales de necesidad que a la estricta contributividad.

La Comisión entiende que éste es un camino adecuado pero que para que no se produzcan contradicciones en la regulación y situaciones de discriminación legal, es necesaria una reformulación integral de las prestaciones de supervivencia que atienda a un doble objetivo: por una parte, cubrir de forma efectiva las necesidades familiares que se producen como consecuencia del fallecimiento de una persona y, por otra, mejorar sustancialmente las actuales prestaciones de viudedad de las personas que no disponen de otros ingresos, especialmente en el caso de los mayores de 65 años. Se recomienda, asimismo, eliminar las contradicciones que se derivan de la aplicación de las normas reguladoras de la viudedad.

En relación con las prestaciones de orfandad, la Comisión constata los avances registrados en términos de mejora de la regulación de dichas prestaciones desde la aplicación del Pacto de Toledo; no obstante, insta a continuar profundizando en mejoras en las pensiones de orfandad, especialmente en los casos en los que la cuantía de la prestación es muy reducida unidos a situaciones de falta de ingresos alternativos o ingresos relativamente bajos.

#### *Decimotercera. Solidaridad y garantía de suficiencia*

El Principio de Solidaridad se concreta tanto en el Pacto de Toledo (Recomendación nº 12) como en la Ley 24/1997 (artículos 9 y 10) en términos de

mejora de las pensiones de viudedad y modificación de la edad para recibir las pensiones de orfandad, con una finalidad, en ambos casos, de tipo asistencial (es decir, condicionada a los ingresos).

La Comisión considera conveniente seguir reforzando el principio de solidaridad y de garantía de suficiencia de las pensiones en la medida en que la situación financiera lo permita.

El sistema de Seguridad Social debe asegurar a las personas de edad avanzada un nivel de vida digno, que se beneficien del bienestar económico de España y puedan participar activamente en la vida pública, social y cultural, por lo que sería necesario el mantenimiento del principio de cuantías mínimas para las diferentes modalidades de pensión.

Se considera oportuno seguir avanzando en la mejora de las pensiones más bajas del sistema contributivo, sin perjuicio del principio general del mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, así como revisar la incompatibilidad entre la percepción del SOVI y la pensión de viudedad con la finalidad de garantizar una suficiencia económica en casos de necesidad.

#### *Decimocuarta. Sistemas complementarios*

Se incide en la importancia de potenciar el sistema de previsión complementaria, actualizando y mejorando los actuales incentivos fiscales, para complementar al sistema de la Seguridad Social, sin olvidar que es una importante fuente de ahorro a largo plazo.

La Comisión constata el insuficiente grado de desarrollo de la previsión complementaria en España y la necesidad de seguir reforzándola, entendiendo que las medidas que se adopten en el futuro en materia de previsión social complementaria han de tener en cuenta las circunstancias y particularidades que concurren en cada uno de



los pilares que configuran nuestro sistema de la Seguridad Social (universalidad, contributividad y complementariedad).

Así, es necesario continuar desarrollando una aproximación diferenciada entre los instrumentos de previsión empresarial y laboral y los planes de pensiones y seguros individuales, debiéndose facilitar y primar la extensión e incorporación en planes de pensiones de empleo y seguros colectivos del mayor número de trabajadores posible, permitiendo una amplia cobertura de los sistemas de previsión complementarios sobre el conjunto de la población activa, incluyendo en ellos al sector público.

La Comisión considera también la negociación colectiva como vía estratégica de extensión de la previsión empresarial, de manera compatible con las circunstancias particulares de cada empresa, teniendo en cuenta las características de nuestro tejido empresarial, compuesto en gran medida por pequeñas y medianas empresas y empresarios individuales. A este tipo de empresas y a sus trabajadores se les debe facilitar la posibilidad de participar en planes de pensiones de promoción conjunta y seguros colectivos, con sistemas sencillos y flexibles, que generen economías de escala y reduzcan los costes de gestión y administración.

Por consiguiente, la Comisión insta a seguir ahondando en las políticas que permitan avanzar hacia un sistema complementario de asistencia y prestaciones, externo a la Seguridad Social, con carácter claramente voluntario y financiado totalmente con aportaciones privadas independientes y no sustitutivas de las contribuciones obligatorias al sistema público de la Seguridad Social.

Se trata de que la protección social voluntaria, además de orientarse específicamente a un horizonte de ahorro a medio y largo plazo, sirva de complemento y mejora a las prestaciones de la Seguridad Social, salvaguardándose siempre el principio y las bases del sistema público de pensiones, y reafirmando que dichos sistemas complementarios tienen como objetivo el complementar y no el sustituir las pensiones públicas.

Por ello, se debe dotar de estabilidad y garantizar la neutralidad del actual sistema de previsión social complementaria, regular un seguro de dependencia complementario de carácter privado y potenciar los sistemas complementarios de la Seguridad Social en el marco de la negociación colectiva.

## **2. Recomendaciones adicionales**

### *Primera. Nuevas formas de trabajo y de desarrollo profesional*

La Comisión constata la incidencia en el sistema de protección social del dinamismo creciente del mercado de trabajo, de las nuevas necesidades de los individuos, de la sociedad y de la economía global. En ese sentido, y sin merma del principio básico de contributividad, se apuesta por estudiar la situación de los trabajadores afectados por las nuevas formas de organización del trabajo, en especial, la extensión del trabajo a tiempo parcial, la incidencia del empleo temporal, o las nuevas posibilidades de compatibilidad entre salario y pensión o subsidio.

Igualmente, insta a prever con antelación la existencia de carreras profesionales de carácter irregular en las que se alternan periodos con cotizaciones con situaciones de no participación en el mercado laboral.

### *Segunda. Mujer y protección social*

Se constatan los avances producidos en materia de políticas de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, de conciliación de la vida laboral y familiar y en materia de integración laboral de la mujer. Sin embargo, estima conveniente que nuestro sistema de protección social responda más adecuadamente a los retos que plantean los cambios del modelo familiar en España en el que aquél se ha venido apoyando.

La Comisión subraya que los salarios constituyen la base sobre la que se asientan las cotizaciones que a su vez determinan las prestaciones a percibir, por lo que insta a remover cuantos obstáculos sigan existiendo para una equiparación de los salarios realmente percibidos a igual trabajo realizado por hombres y mujeres (todo ello en aras de una protección social sin discriminación entre ambos sexos como factor inequívoco de igualdad real).

Así, señala como objetivo prioritario seguir avanzando en las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar, creyendo pertinente estudiar mecanismos que incorporen los períodos de atención y cuidado de los hijos o personas dependientes como elementos a considerar en las carreras de cotización, para evitar que los costes y las percibidas como desventajas de asumir responsabilidades familiares constituyan un obstáculo a la natalidad en la medida en que redunden en penalizaciones o menores niveles de protección individual.

También, estima necesario abordar las situaciones creadas por nuevas realidades familiares asociadas a la separación o al divorcio de las parejas que impliquen, entre otras, situaciones de riesgos no cubiertos por nuestro sistema de protección, y que pueden generar situaciones de desprotección con especial incidencia en las mujeres, en particular aquellas de más edad o víctimas de la violencia doméstica.

### *Tercera. Dependencia*

La Comisión considera necesaria una pronta regulación en la que se recoja la definición de dependencia, la situación actual de su cobertura, los retos previstos y las posibles alternativas para su protección, teniendo en cuenta la distribución de competencias entre las distintas administraciones públicas, garantizando los recursos necesarios para su financiación y la igualdad de acceso.

#### *Cuarta. Discapacidad*

Se resaltan los adelantos que se han realizado en materia de ayudas a las personas con discapacidad en el marco de la Seguridad Social a través de diferentes políticas. Sin embargo, insiste en la necesidad de seguir avanzando en este sentido y recomienda (en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 49 de la Constitución<sup>56</sup>), prestar una atención especial a los disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales para el disfrute de sus derechos en la materia, evitando cualquier tipo de discriminación y fomentando su plena integración laboral y social.

Por ello, la Comisión aconseja que en el desarrollo de las distintas políticas públicas, y en especial de aquéllas vinculadas al sistema de protección social, se evalúe su impacto sobre las personas discapacitadas.

#### *Quinta. Inmigración*

Se señala que el fenómeno de la inmigración constituye un importante desafío para nuestra sociedad, pero que a la vez representa una gran contribución a la estabilidad de nuestro sistema de protección social en el futuro. Es por ello que la Comisión considera que han de arbitrarse las medidas oportunas para que la afluencia de ciudadanos de otros países se realice de modo que se garantice su incorporación al mercado de trabajo y al sistema de protección social con plenitud de derechos y obligaciones.

Para ello, cree oportuno incrementar las acciones de adaptación de nuestro mercado laboral a la incorporación de inmigrantes, mejorando los instrumentos de análisis de necesidades, ofertas de trabajo, tramitación de expedientes, acogimiento y formación para el empleo, de manera que la sociedad pueda asimilar de forma natural y sin tensiones la inmigración con los recursos y los medios adecuados.

---

<sup>56</sup> “Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos”.

Finalmente, señala que debemos conseguir que el inmigrante que resida legalmente sea un ciudadano con todos sus derechos, que tenga la protección de las leyes y de los Sistemas de Seguridad Social, que contribuya con su trabajo a mejorar su nivel de vida, evitando así situaciones que puedan conducir a la marginación, al trabajo clandestino o a situaciones de explotación.

### **3. El Sistema de pensiones en el marco de la Unión Europea**

#### *3.1. Mecanismos de coordinación en el ámbito de la Unión Europea*

La Comisión, siguiendo las conclusiones del Consejo Europeo de Gotemburgo de 2001, entiende que es necesario un enfoque global (en el ámbito de la Unión Europea), para afrontar el reto del envejecimiento de la sociedad europea, por lo que es preciso asegurar la capacidad de los sistemas para el cumplimiento de sus objetivos sociales, el mantenimiento de la sostenibilidad financiera de los mismos y la satisfacción de nuevas necesidades de la sociedad.

El citado Consejo acordó la aplicación del método abierto de coordinación a la política de pensiones, lo que supuso la definición de orientaciones comunes generales a nivel de la Unión Europea y su traslado a las estrategias de las políticas nacionales. Ello implica una evaluación periódica de los progresos realizados a partir de unos indicadores definidos y consensuados conjuntamente por los Estados Miembros. A este respecto, el Consejo Europeo de Barcelona de 2002 recomendó estudiar la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas ante el reto presupuestario del envejecimiento de la población.

Una mayor coordinación entre las políticas de protección social de los países de la Unión Europea tiene que responder, en primer lugar, a la coordinación de las diferentes políticas económicas de nuestros países en busca de una mayor estabilidad económica a nivel europeo y, en segundo lugar, al principio de libre circulación de los ciudadanos.

Los principios de viabilidad, adecuación y suficiencia definidos a nivel europeo buscan potenciar un modelo de pensiones sólido y capaz de afrontar los problemas derivados del envejecimiento, de la movilidad, de la inmigración y de los cambios sociales a los que se enfrenta la sociedad española y europea, dentro del llamado modelo social europeo.

*3.2. Políticas económicas y presupuestarias orientadas a la estabilidad, al crecimiento y a la mejora del gasto social. Sostenibilidad financiera del sistema*

Se constata la creciente relación de las políticas económicas y sociales del Estado respecto a las de la Unión Europea. En consecuencia, la viabilidad financiera del sistema de pensiones ha de contemplarse en el contexto europeo de estabilidad y crecimiento y vincularse (bajo los principios de subsidiariedad y coordinación) a los objetivos perseguidos por la política común europea. A ella responde el objetivo prioritario de unas finanzas públicas saneadas como medio para reforzar las condiciones para la estabilidad de los precios y para un crecimiento sólido y sostenible que conduzca a la creación de empleo estable, con especial atención a aquellas personas con mayores dificultades de integración en el mercado de trabajo, y que permita afrontar el desafío del envejecimiento de la población.

La Comisión resalta la importancia de abordar el impacto del gasto público en pensiones, sanidad y cuidados de mayores sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas de manera coordinada desde el marco europeo.

*3.3. La movilidad de los trabajadores en la Unión Europea<sup>57</sup>*

Se advierte de que, para un correcto funcionamiento del mercado interior europeo y para la consolidación de un auténtico espacio económico común, es imprescindible avanzar hacia la plena movilidad de los trabajadores de la Unión Europea.

---

<sup>57</sup> En relación a este tema, véase GUARDIOLA MARTÍNEZ, Antonio "Los planes y fondos de pensiones en el contexto europeo: la necesidad de una armonización". Op. cit., pp. 62 a 68.

En ese sentido, se recomienda:

- Mayor coordinación en las políticas sociales y laborales de los Estados Miembros.

- Respetar y avanzar en el principio de la portabilidad de las pensiones en el ámbito de la Unión Europea.

- Mayor información por parte de las oficinas públicas de empleo de los Estados Miembros sobre el sistema de Seguridad Social aplicable a las ofertas de colocación y, en su caso, sobre la conservación de los derechos adquiridos en este campo.

- Mayor acercamiento y coordinación en las políticas económicas, especialmente las orientadas a la fiscalidad del ahorro.

- Avanzar en una mayor coordinación de una política común europea de inmigración.

- Incorporar una mayor eficiencia y cooperación entre las Administraciones.

#### **4. Seguimiento y evaluación**

La Comisión resalta la importancia del diálogo con los agentes sociales y económicos para el mejor desarrollo de las recomendaciones contenidas en este informe.

Al igual que en el primer Pacto de Toledo, se estima conveniente que el Congreso de los Diputados proceda, transcurridos al menos cinco años, a una revisión general del grado de cumplimiento de las recomendaciones contenidas en el mismo, mediante instrumentos parlamentarios específicos para ello.

En este sentido, dada la relevancia futura de los fenómenos asociados al envejecimiento de la población y, en especial, su incidencia en los sistemas de pensiones, la Comisión considera adecuado que, tanto por el Gobierno como por el Parlamento, se habiliten instrumentos de carácter permanente que evalúen la evolución de las magnitudes y variables que influirán en éstos.

## **CONCLUSIONES.**

PRIMERA. Los Sistemas de Seguridad Social se encuentran en la encrucijada de la crisis económica y de la mundialización y la globalización, que constituyen nuevos retos al mantenimiento del sistema de protección. Esta situación impone grandes desafíos, que exigen enfoques integrados desde el plano económico y social, singularmente en el plano laboral<sup>58</sup>, donde han desaparecido numerosos puestos de trabajo y se han creado nuevas modalidades de trabajo que se desvinculan de los tradicionales sistemas de protección, poniendo de relieve las graves consecuencias que implica dejar de lado el tema de la protección social.

Junto a este plano económico, debe considerarse el plano demográfico, especialmente en lo que respecta al sostenimiento del sistema de pensiones, en un momento histórico de inversión de la pirámide demográfica (descenso de la tasa de natalidad frente a incremento de la esperanza de vida) y con unas tasas de dependencia elevadas (las cuales se espera incrementen espectacularmente en las próximas décadas), a lo que hay que añadir el problema del creciente coste en pensiones como consecuencia del mismo elemento y el importante crecimiento de la esperanza de vida, que supone en

---

<sup>58</sup> Véase al respecto BONILLA GARCÍA, A. “Mundialización y protección social: mitos, utopías y realidades”, en AA.VV: *Protección social: lo que los trabajadores y sindicatos deben saber*. Educación obrera, núm. 121. Oficina Internacional del Trabajo.



términos de coste de las pensiones un gasto superior al de la contribución realizada con anterioridad, al prolongarse el periodo de percepción de la prestación en proporción superior al de cotización.

SEGUNDA. La preservación del modelo social obliga a hacer frente al desafío del envejecimiento desde un compromiso reformista. Esto es, que obligue al Gobierno no sólo a evaluar los costes de futuro de cualquier decisión política que afecte al sistema de protección social, sino también a vigilar la tendencia estructural del gasto, a la vista de la realidad normativa vigente y las perspectivas. La reforma ha de ser necesariamente ambiciosa, imaginativa y sin inercias, responsable y esencialmente previsora, ya que el Sistema de la Seguridad Social se apoya en gran medida en la solidaridad entre cotizantes y pensionistas (ingresos y gastos), solidaridad que además tiene carácter intergeneracional, en cuanto lo cotizado en un determinado momento ha de servir para materializar las expectativas de anteriores generaciones (sin poner en peligro lo que deben recibir las futuras).

TERCERA. Los grandes cambios que se producen en la pirámide de población española van a tener, y están teniendo, una gran repercusión en los fundamentos del sistema de pensiones, que se basa en el reparto entre activos y pasivos, en la solidaridad entre generaciones. El cambio demográfico, unido a la incorporación de la mujer al mercado laboral han supuesto una transformación de las dependencias intergeneracionales y de las estructuras familiares, lo cual evidencia la existencia de un riesgo no considerado en la concepción originaria de los sistemas de la Seguridad Social (debido a su asunción en el ámbito privado de la familia tradicional): el de la dependencia o la necesidad de cuidados socio-sanitarios prolongados en la vejez.

CUARTA. Las características de la evolución demográfica de España y su progresivo envejecimiento se deben principalmente al descenso de la natalidad y el aumento de la esperanza de vida. Actualmente nos encontramos en una situación engañosa, pues se están empezando a jubilar los pertenecientes a la generación de la posguerra, la cual tiene muy pocos activos, dando la sensación de haber “pocas”

pensiones a las que hacer frente, contando además con un gran número de cotizantes: la generación del *baby-boom*.

Esta situación enmascara el verdadero problema. La generación del *baby-boom* (los nacidos entre mediados de los años 60 y finales de los 70) está ya inmersa en el mercado laboral en su mayoría, y supone el gran componente de las cotizaciones del Sistema. Pero, a partir de 2015, año en el que empezarán a jubilarse los componentes del *baby-boom*, nos encontraremos con que, por un lado, desaparecerán un gran número de cotizantes, y por otro, que no habrá generaciones de activos suficientes por detrás que puedan generar cotizaciones suficientes, poniendo en gran peligro el equilibrio del Sistema.

QUINTA. La evolución probable de la pirámide y sus posibles consecuencias hacen necesario un aumento de la tasa de ocupación, especialmente la de la mujer (actualmente muy baja, comparada con la de los hombres) y la de las personas mayores de 50 años (que hoy en día se están enfrentando a un efecto expulsión del mercado laboral debido a las prejubilaciones).

SEXTA. La protección social a la dependencia no encaja bien ni en la cobertura de la contingencia de incapacidad dispensada por la Seguridad Social, ni en el modelo actual de servicios sociales. Por otro lado, la cobertura de este tipo de servicios en el mercado privado no es accesible para un amplio número de pensionistas, lo que hace necesaria “la creación de redes de apoyo formalizadas que alivien la carga de responsabilidad sobre las personas dependientes que tradicionalmente ha recaído en las mujeres”<sup>59</sup>.

La dependencia es un fenómeno con especial repercusión entre las mujeres, dado que, además de ser ellas las principales prestadoras de cuidados informales, su mayor

---

<sup>59</sup> MONTALVO CORREA, Jaime, “Los acuerdos sociales celebrados en el marco de las Recomendaciones del Pacto de Toledo”, en *El Sistema de pensiones en España. Conformación, consolidación y adaptabilidad a los cambios. 25 años de contribución del INSS al Estado de Bienestar: 1978-2003*. Instituto Nacional de la Seguridad Social. Madrid. 2003.

esperanza de vida las expone en mayor medida al riesgo de dependencia y necesidad de cuidados en la vejez.

SÉPTIMA. Las medidas destinadas a potenciar la permanencia en activo a partir de los 65 años son totalmente insuficientes, dado que, en la realidad el número de trabajadores activos a esa edad es insignificante. Además, en breve el porcentaje de trabajadores jubilados antes de los 65 años sobrepasará la frontera actual del 70 por ciento, por lo que parece más lógico encaminar las medidas a combatir la actual tendencia de salida del mercado laboral de los trabajadores mayores de 50, es decir, evitar las jubilaciones anticipadas. Por ello es necesaria otra reforma donde los instrumentos a utilizar sean más acordes con los objetivos que se desean, los cuales se resumen en uno: garantizar la viabilidad del sistema contributivo de pensiones.

OCTAVA. Las principales causas del descenso de la natalidad han sido la escasez, por no decir ausencia, de medidas de conciliación de la vida laboral y familiar (que dificulta a la mujer compaginar trabajo y maternidad), así como los cambios en los patrones socioculturales y el mantenimiento, por el contrario, de los "roles" tradicionales en el seno familiar. A ello, habría que añadir el hecho de que en España la temporalidad y el desempleo afectan en mayor parte a las mujeres.

Así, últimamente se ha alcanzado una cierta unanimidad por parte de todas las instancias en cuanto a la necesidad de reforzar las políticas orientadas a dicha conciliación de la vida laboral y familiar. Sin embargo, hasta ahora la mayoría de las medidas se han abordado en el marco de la relación laboral y, aunque tienen como destinatarios todos los trabajadores (independientemente de su sexo), siguen estando más vinculadas en su ejercicio al sexo femenino, habida cuenta de la todavía mayoritaria distribución tradicional de roles en las familias. Por ello, es éste un camino en el que es imperante avanzar y se hace necesaria la adopción de medidas realmente efectivas.

NOVENA. Un tema crucial y de gran importancia, especialmente en conexión con otros (natalidad, vejez, etc.) es el movimiento migratorio y los espectaculares cambios que se han registrado en los últimos años. En apenas dos décadas, España ha pasado de ser emisor a ser un país receptor de considerables flujos migratorios, los cuales tienen de forma creciente carácter económico.

En principio, la inmigración regularizada (es importante destacar este “matiz”) contribuye a la sostenibilidad del Sistema de la Seguridad Social en la medida en que aumenta el número de cotizantes. Ahora bien, no parece que a medio plazo la inmigración represente una solución a los problemas demográficos (como algunas teorías sostienen), sino más bien como un factor con entidad propia y repercusiones importantes que requieren un tratamiento diferenciado e integral. No se trata sólo de futuras pensiones, sino también de demandas sanitarias, educativas, de integración, etc., suficientemente importantes como para suponer un reto de primera magnitud en todos los órdenes.

DÉCIMA. La estabilidad fiscal, la no discriminación entre los instrumentos de previsión aplicables, el tratamiento adecuado a las prestaciones en forma de renta y la regulación del seguro de dependencia son los cuatro ejes sobre los que los aseguradores privados creen que debería articularse la política futura en materia de previsión social que de alguna forma el Pacto de Toledo debe impulsar mediante el consenso entre los distintos grupos políticos. En su opinión, esta política legislativa, unida al fomento de los seguros colectivos calificados con determinadas características que los hagan aptos para este tipo de compromisos, conformaría un conjunto de decisiones en la dirección acertada que indudablemente serían compartidos por el conjunto de nuestra sociedad.

UNDÉCIMA. A la vista de lo expuesto en el cuerpo del trabajo, queda patente que la reforma del Sistema de la Seguridad Social requiere necesariamente actuaciones e iniciativas dotadas de una doble naturaleza. Por un lado, resultan imprescindibles las actuaciones de carácter convencional (pactos y acuerdos) entre todas las organizaciones socio-económicas representativas y los poderes públicos, y por otro lado, tales acuerdos

deben plasmarse y concretarse en actuaciones de tipo legislativo, ya que sólo con las reformas legales pertinentes pueden alcanzar aquellos la eficacia normativa necesaria para su aplicación y puesta en marcha.

Ambos tipos de actuaciones, convencionales y legislativas, deben quedar perfectamente coordinadas, y podemos señalar que en España, hasta el momento, la adopción de las medidas legales necesarias se ha llevado a cabo con mayor lentitud de la deseable respecto de los objetivos marcados por los pactos y acuerdos que han sido analizados.

## **BIBLIOGRAFÍA**

ABELLÁN GARCÍA, Antonio.; PÉREZ ORTIZ, Lourdes Y SANCHO CASTIELLO, M<sup>a</sup>. Teresa. “Las personas mayores en España. Indicadores básicos”. CSIC; UAM; IMSERSO.

BARRADA RODRÍGUEZ, Alfonso; GONZALO GONZÁLEZ, Bernardo. “La Financiación de la protección social en España; a propósito del Pacto de Toledo”. Consejo Económico y Social. 2<sup>a</sup> edición. 1998. Madrid.

BLANES, A.; GIL, F. Y PÉREZ, J. “Población y actividad en España: evolución y perspectivas”. Centro de estudios demográficos. Colección estudios e informes. N<sup>o</sup> 5. 1996. Servicio de estudios de La Caixa.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES, núm. 596 (serie D: GENERAL). “Informe de la Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por la aplicación de las recomendaciones del Pacto de Toledo”, Congreso de los Diputados, 2 de octubre de 2003. Madrid.

BOYER, Miguel. *Ahorro, impuestos directos y sistemas de Seguridad Social*, en “Dirección y progreso”, núm. 144, páginas 40 a 46. Noviembre-diciembre de 1995. Madrid.

CARPIO GARCÍA, Maximino, *et alia*s. “El Sistema de Pensiones, una reforma sin fin”. PricewaterhouseCoopers. 2000. Madrid.

CASILDA BÉJAR, Ramón; TORTOSA, José María. “Pros y contras del estado de bienestar”. Editorial Tecnos. 1996. Madrid.

CC.OO. y UGT. “Propuesta de UGT y CCOO en la negociación sobre Seguridad Social”. 6 de febrero de 2001. Madrid.

CEOE, CEPYME, CC.OO y GOBIERNO. “Acuerdo para la mejora y el desarrollo del Sistema de Protección Social”. 9 de abril de 2001. Madrid.

COMISIÓN EUROPEA. “Living conditions in Europe. Statistical pocketbook”. 2003 edition. Office for Official Publications of the European Communities, 2004. Luxemburgo.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ESPAÑA. “Informe, por propia iniciativa, sobre la economía sumergida en relación a la quinta recomendación del Pacto de Toledo”. Informe 2/99. Sesión ordinaria del Pleno de 21 de abril de 1999.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, núm. 63 VII Legislatura. “*Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por el Pacto de Toledo*”, 4 de octubre de 2000, sesión número 3, Madrid. Comparecientes: ALCAIDE GUINDO, Carmen (Presidenta del INE); VILLÁN CRIADO, Ildefonso (Director General de estadísticas de población e información del INE); FERNÁNDEZ CORDÓN, Juan Antonio (del Instituto de Economía y Geografía, del CSIC); y CABRÉ PLÀ, Anna (Catedrática en demografía de la UAB).

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, núm. 230, VII Legislatura. “*Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por el Pacto de Toledo*”, 9 de mayo de 2001, sesión número 18, Madrid. Comparecientes: FIDALGO VELILLA, José María (Secretario General de CC.OO.); JIMÉNEZ DE AGUILAR, Juan (Secretario General de la CEOE); y APARICIO BRAVO, Elías (Secretario General de la CEPYME).

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, núm. 240, VII Legislatura. “*Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por el Pacto de Toledo*”, 23 de mayo de 2001, sesión número 19, Madrid. Comparecientes: MÉNDEZ, Cándido (Secretario General de la UGT).

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, núm. 156, VII Legislatura. “*Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por el Pacto de Toledo*”, 14 de febrero de 2001, sesión número 10, Madrid. Comparecientes: RABADÁN FORNIEF, Mariano (Presidente de INVERCO); y MUÑOZ PÉREZ, Pedro (Secretario de la CNEPS).

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, núm. 128, VII Legislatura. “*Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por el Pacto de Toledo*”, 13 de diciembre de 2001, sesión número 8, Madrid. Comparecientes: MALO DE MOLINA, José Luis (Director del Servicio de estudios del Banco de España); y MUÑOZ LÓPEZ, Álvaro (Presidente de UNESPA).

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, núm. 780, VI Legislatura. “*Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por el Pacto de Toledo*”, 20 de octubre de 1999, sesión número 1, Madrid. Compareciente: PIMENTEL SILES, Manuel (Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales).

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, núm. 786, VI Legislatura. “*Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por el Pacto de Toledo*”, 27 de octubre de 1999, sesión número 2, Madrid. Comparecientes: APARICIO PÉREZ, Juan Carlos (Secretario de Estado para la Seguridad Social); GÓMEZ-POMAR RODRÍGUEZ, Julio (Director General de la TGSS); y MARTÍN MENDIZÁBAL, María Eugenia (Directora General del INSS).

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, núm. 78, VII Legislatura. “*Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por el Pacto de Toledo*”, 17 de octubre de 2000, sesión número 4, Madrid. Compareciente: DURÁN LÓPEZ, Federico (Presidente del CES);

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, núm. 87, VII Legislatura. “*Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por el Pacto de Toledo*”, 18 de octubre de 2000, sesión número 5, Madrid. Compareciente: ACHENBACH, Klaus (Secretario de Estado de la Seguridad Social de Alemania); ANSTRAND, Claes (Secretario de Estado de la Seguridad Social de Suecia); HOOGERVORST, J. F. (Secretario de Estado de Asuntos Sociales y Empleo de Holanda); y VIEIRA DA SILVA, José Antonio (Secretario de Estado de la Seguridad Social de Portugal).

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, núm. 97, VII Legislatura. “*Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por el Pacto de Toledo*”, 7 de noviembre de 2000, sesión número 6, Madrid. Comparecientes: HERCE, José Antonio (representante de FEDEA); y JIMÉNEZ, Adolfo (de la OISS).

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, núm. 113, VII Legislatura. “*Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por el Pacto de Toledo*”, 29 de noviembre de 2000, sesión número 7, Madrid. Compareciente: SEBASTIÁN GASCÓN, Miguel (Director del Servicio de Estudios del BBVA).

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, núm. 146, VII Legislatura. “*Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por el Pacto de Toledo*”, 7 de febrero de 2001, sesión número 9, Madrid. Comparecientes: FERNÁNDEZ MÉNDEZ DE ANDÉS, Fernando (Director del Servicio de Estudios del BSCH).

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, núm. 159, VII Legislatura. “*Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por el Pacto de Toledo*”, 21 de febrero de 2001, sesión número 11, Madrid. Comparecientes: GÓMEZ SALA, Salvador (profesor titular de Economía Aplicada); y SEGURA SÁNCHEZ, Julio (catedrático de Teoría Económica).

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, núm. 250, VII Legislatura. “*Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos*



por el Pacto de Toledo”, 31 de mayo de 2001, sesión número 20, Madrid. Comparecientes: GONZÁLEZ ORTEGA, Santiago (catedrático de Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la Universidad Carlos III); y OJEDA AVILÉS, Antonio (catedrático de Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la Universidad de Sevilla).

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. num. 363, VIII. Legislatura. "Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por el Pacto de Toledo", 30 de octubre de 2002, Madrid. Compareciente: TORTUERO PLAZA, José Luis (Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Complutense de Madrid).

FERNÁNDEZ ORRICO, Francisco Javier. "Prestaciones contributivas al régimen general de la Seguridad Social". Universidad de Alicante. 1997. Alicante.

GUARDIOLA MARTÍNEZ, Antonio. "Los planes y fondos de pensiones en el contexto europeo: la necesidad de una armonización". Cuadernos de la Fundación, núm. 80, Fundación MAPFRE Estudios. 2004, Madrid.

GRIÑÁN MARTÍNEZ, José Antonio. "Presente y futuro del sistema público de pensiones: análisis y propuestas". Fundación alternativas. Laboratorio de alternativas, documento de trabajo 47/2004. 2004. Madrid.

HERCE, José A.; PÉREZ-DÍAZ, Víctor; et alios. "La reforma del sistema público de pensiones en España". Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona, Servicio de Estudios de La Caixa. Colección Estudios e Informes, núm. 4, 1995. Barcelona.

HERCE, José A.; SOSVILLA RIVERO, Simón; CASTILLO, Sonsoles; DUCE, Rosa. "El futuro de las pensiones en España: hacia un sistema mixto". Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona, Servicio de Estudios de La Caixa. Colección Estudios e Informes, núm. 8, 1996. Barcelona.

HERCE, José A.; ALONSO MESEGUER, Javier. "La reforma de las pensiones ante la revisión del Pacto de Toledo". Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona. Servicio de estudios La Caixa, núm. 19, 2000. Barcelona.

INSETEC. "El Pacto de Toledo y la reforma de la Seguridad Social". Informe INSETEC Seguros. 1995. Madrid.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. "Informe 2000: las personas mayores en España". 2000. Madrid.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. "Indicadores sociales de España 2003". INE, 2003. Madrid.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. "Anuario Estadístico de España 2002-2003". INE. 2003. Madrid.

INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL. “El sistema de pensiones en España. Conformación, consolidación y adaptabilidad a los cambios”. 25º Aniversario: 1978-2003. INSS. 2003. Madrid.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES. “Análisis de diversas cuestiones sobre los Pactos de Toledo”. Subdirección General de Publicaciones. 1997. Madrid.

PÉREZ DÍAZ, Julio y CABRÉ i PLA, Anna. “El envejecimiento demográfico en España”. Centro de Estudios Demográficos. Universidad Autónoma de Barcelona.

PÉREZ DÍAZ, Julio. “Envejecimiento y esperanza de vida en salud”. Barcelona. 8 de junio de 2000. Ponencia presentada en el 23º Congreso de la Sociedad Española de Geriatria y Gerontología.

PÉREZ DÍAZ, Julio. “La madurez de masas”. Septiembre de 2002.

PÉREZ DÍAZ, Julio. “La mejora de la vejez”. Centro de Estudios Demográficos. Universidad Autónoma de Barcelona. 2001.

PÉREZ DÍAZ, Julio. “La demografía y el envejecimiento de las poblaciones”. Centro de Estudios Demográficos. Universidad Autónoma de Barcelona.

PÉREZ DÍAZ, Julio. “Envejecimiento poblacional y dependencia. Una perspectiva desde la necesidad de cuidados”. Pamplona. 25 de octubre de 2000. II Jornada gerontológica; Recursos asistenciales. “Calidad de vida y Calidad de Servicio en la atención a personas mayores”.

PÉREZ DÍAZ, Julio. “Proyección de personas dependientes al horizonte 2020”. Centro de Estudios Demográficos. Universidad Autónoma de Barcelona.

PÉREZ-DÍAZ, Víctor; ÁLVAREZ-MIRANDA, Berta; CHULIÁ, Elisa. “La opinión pública ante el sistema de pensiones”. Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona, Servicio de Estudios de La Caixa. Colección Estudios e Informes, núm. 10, 1997. Barcelona.

PSOE. “Valoración del Acuerdo Gobierno-CEOE-CC.OO. para la mejora y desarrollo del Sistema de Protección Social: una discrepancia razonada”. Comisión ejecutiva federal. Secretaría de Política Económica y Ocupación. 23 de abril de 2001. Madrid.

PSOE. “Argumentario sobre el Acuerdo Gobierno-CEOE-CC.OO. para la mejora y desarrollo del Sistema de Protección Social”. Comisión ejecutiva federal. Secretaría de Política Económica y Ocupación. Madrid.

RIVAS VALLEJO, Pilar. “Reformas y cambios en la Seguridad Social española: perspectiva 2002 (I)” en *Tribuna Social, Colaboraciones especiales: Seguridad Social*, núm. 142, pp. 7 a 31. Ed. CISSPRAXIS. 2002.

RIVAS VALLEJO, Pilar. “Reformas y cambios en la Seguridad Social española: perspectiva 2002 (II)” en *Tribuna Social, Colaboraciones especiales: Seguridad Social*, núm. 143, pp. 23 a 45. Ed. CISSPRAXIS. 2002.

SÁNCHEZ FIERRO, Julio. “Libro Verde de dependencia en España”. Grupo de Trabajo «Dependencia» de la Fundación AstraZeneca, octubre de 2003. Madrid.

SERRANO PÉREZ, Felipe; GARCIA DÍAZ, Miguel Ángel; BRAVO FERNÁNDEZ, Carlos. “El sistema español de pensiones. Un proyecto viable desde un enfoque económico”. Editorial Ariel. Ariel Sociedad Económica. 1ª edición, marzo 2004. Barcelona.

SOLSONA ELEJALDE, Domingo. “La jubilación en nuestra sociedad de bienestar”. Informe INSETEC Seguros, núm. 153. Septiembre de 1997. Madrid.

TORRES LÓPEZ, Juan. “El Pacto de Toledo: ¿refuerzo del sistema público o vía abierta para su privatización?”. Texto de la intervención en las IX Jornadas de Economía Crítica, marzo de 2004. Madrid.

TORTUERO PLAZA, José Luis. “Reflexiones sobre la Seguridad Social y su reforma: del compromiso político a la reforma legislativa” en *Tribuna Social, Colaboraciones especiales: Seguridad Social*, núm. 107, pp. 9 a 27. Ed. CISSPRAXIS. 1999.

TORTUERO PLAZA, José Luis. “Jubilación forzosa *versus* jubilación flexible. (Reforma y propuesta de capitalización parcial”. Cuadernos Cívitas. Civitas Ediciones S.L., Madrid, 2002.

UGT. Resolución relativa Acuerdo sobre el Desarrollo de la Seguridad Social alcanzado entre el Gobierno, CC.OO., CEOE y CEPYME. Comisión Ejecutiva Confederal de UGT. 5 de abril de 2001. Madrid.

UGT. “Comentarios al acuerdo para la mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social (Gobierno-CEOE-CEPYME y CC.OO.). 10 de abril de 2001. Madrid.

#### WEBS:

- Centro de Estudios Demográficos de la Universidad Autónoma de Barcelona: [www.ced.uab.es](http://www.ced.uab.es)
- Centro Superior de Investigaciones Científicas: [www.csic.es](http://www.csic.es)
- Diario El Mundo: [www.elmundo.es](http://www.elmundo.es)
- Eurostat (estadísticas de la Unión Europea): <http://europa.eu.int/comm/eurostat/>
- Instituto Nacional de Estadística: [www.ine.es](http://www.ine.es)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos: [www.ocde.org](http://www.ocde.org)

NOTICIAS DE PRENSA:

ABC, 10/1/04, Sociedad, pg. 47, “España registra el mayor incremento relativo de la natalidad en la UE”.

ABC, 19/12/03, Sociedad, pg. 51, “La desigualdad en asistencia sanitaria y esperanza de vida sigue creciendo entre países ricos y pobres”.

ABC, 19/12/03, Sociedad, pg. 52, “Los accidentes de tráfico, la epidemia oculta, matan cada día a tres mil personas”.

ABC, 17/5/04, Sociedad, pgs. 48 y 49, “Casi 800.000 ancianos esperan plaza en centros públicos mientras sobran miles en los privados”.