

## EL PACTO DE TOLEDO COMO MECANISMO DE REVISIÓN DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN ESPAÑA

Mónica ABELLANA CH.\*  
Aura Adriana DELGADO C.\*

*Resumen.* Los sistemas europeos más avanzados en cuanto a sistemas de pensiones tenían respecto a España un nivel de partida, en términos de prestaciones, mayor, aunque era evidente que se asentaban en mayores cotizaciones. A partir de la firma del Pacto de Toledo se han producido en España acuerdos sociales importantes: se amplió el cálculo de la vida laboral para tener en cuenta las pensiones; se incrementaron las pensiones más bajas; se creó un Fondo de Reserva y se alargó la vida laboral. El presente trabajo analiza la situación de la seguridad social en España antes del consenso de 1995, a través del cual nace el Pacto como mecanismo de revisión de los sistemas de pensiones y como iniciativa innovadora, ahondando en las recomendaciones surgidas para luego describir las recomendaciones realizadas por los expertos acerca de la renovación del Pacto hasta la actualidad.

### I. NOTA INTRODUCTORIA

La evolución del sistema de seguridad social de España exhibe en la última década una triple característica: la introducción de reformas que permitan la adaptación de aquél a las nuevas realidades sociales y a la cobertura de las cambiantes demandas sociales; asimismo, la ejecución de tales reformas se ha realizado de forma progresiva, de modo que aquél mostrara sus resultados gradualmente, sin que se pusiera en peligro el equilibrio económico del sistema y, por último, que las reformas han sido antecedidas de amplios convenios políticos y sociales, muestra innegable de la imbricación del sistema en el seno de la sociedad española.

\* Profesoras en la Universidad de Carabobo-Venezuela ([mrabellana@gmail.com](mailto:mrabellana@gmail.com)).

Esta etapa de contractualización de la seguridad social se inicia con el denominado *Pacto de Toledo*, suscrito en abril de 1995 con la unanimidad de las diferentes representaciones constituyentes presentes al momento en el Congreso de los Diputados, mediante el cual se efectúa una resuelta apuesta por el mantenimiento del sistema público, al tiempo que se considera beneficiosa la introducción de las reformas precisas para asegurar su sostenibilidad y su eficacia protectora. Para incorporar al ordenamiento jurídico las medidas de desarrollo de las recomendaciones del Pacto de Toledo, el acuerdo político se completó con algunos acuerdos sociales, dada la convicción del gobierno de que la participación social constituía un elemento primordial para la aprobación general de las reformas, principio que ha pasado a recogerse en las orientaciones europeas que tratan sobre las distintas rutas para conseguir sistemas de pensiones seguros y viables.

Este acuerdo social se concretó en el denominado *Acuerdo sobre Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social*, suscrito el 9 de octubre de 1996 entre el gobierno y las organizaciones sindicales más representativas, cuyos contenidos fueron recogidos en la Ley 24/1997, del 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, y en el que se avanza en cuatro direcciones: la separación de la seguridad social y la clarificación de sus fuentes; propiciar un reforzamiento de los niveles contributivos, tendiendo a la homogeneización de los tipos legales y reales de cotización, así como a una equiparación, en términos reales, del esfuerzo contributivo de los diferentes colectivos, en paralelo a la equiparación de la protección; el incremento de los principios de contribución y proporcionalidad y, por último, la mejora en el acceso o en la cuantía de la protección, en especial en las situaciones de mayor necesidad.<sup>1</sup>

El Acuerdo de 1996 no implicó el desarrollo íntegro de las recomendaciones del Pacto de Toledo, sino una primera etapa del mismo, que va a ser completado con posteriores acuerdos. Por su parte, el contenido de dicho Pacto mantenía una vigencia en el tiempo, de ahí que la última de sus recomendaciones ya previera que, con periodicidad quinquenal, se efectuara una revisión del sistema de seguridad social como garantía de continuidad del mismo, a cuyo fin el 30 de mayo de 2000 la Mesa del Congreso de los Dipu-

---

<sup>1</sup> Véase Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Renovación del Pacto de Toledo*, Madrid, 2003, p. 11.

tados creó una ponencia para la valoración de los resultados obtenidos por la aplicación de las recomendaciones del Pacto de Toledo y, con base en ello, estudiar su desarrollo futuro dentro de los criterios de estabilidad, sostenibilidad e igualdad de prestaciones para toda España, que permitiera garantizar la continuidad en la mejora del nivel de bienestar, con especial atención a las prestaciones de menor cuantía.

Tras más de tres años de intenso trabajo se culminó en un nuevo Informe, aprobado por una gran mayoría en el Congreso de los Diputados, en la sesión celebrada el 2 de octubre de 2003, a través del cual se procede, por una parte, al análisis del desarrollo de las recomendaciones del Pacto de Toledo y, en su caso, a la actualización de las mismas; de otra, a la incorporación de nuevas propuestas que permitan que el sistema español de seguridad social pueda hacer frente a los cambios habidos desde 1995 en la realidad social e institucional de España.

El propósito del presente trabajo es analizar El Pacto de Toledo, a la luz de los antecedentes como elementos que concatenan aspectos resaltantes y hechos de primordial relevancia para la consecución de este proyecto, describiendo la situación de la seguridad social en España antes del consenso de 1995 a través del cual nace el Pacto como mecanismo de revisión de los sistemas de pensiones y como iniciativa innovadora, ahondando en las recomendaciones surgidas para luego describir las distintas recomendaciones realizadas por los expertos acerca de la renovación del Pacto hasta la actualidad. Para ello se ha recurrido a un arqueo de fuentes documentales, la determinación de las unidades de análisis formadas por documentos gubernamentales especializados en la temática y al establecimiento de categorías que faciliten el análisis de los documentos. Las conclusiones dan cuenta de que *El Pacto de Toledo* no fue un pacto coyuntural, sino que fue construido pensando en las generaciones.

## II. LA SITUACIÓN DEL SISTEMA ESPAÑOL DE PENSIONES CONTRIBUTIVAS EN 1995

De acuerdo con Herce,<sup>2</sup> alrededor de 1995 proliferaron en España numerosos estudios sobre las perspectivas financieras del sistema español de

---

<sup>2</sup> Herce, José y Alonso, Javier, *La reforma de las pensiones ante la revisión del Pacto de Toledo*,

pensiones contributivas. En ellos se ponía de manifiesto el progresivo deterioro financiero que sufriría el sistema a medida que el envejecimiento de la población se manifestase en el futuro, ante la ausencia de cambios en las reglas bajo las que se calculaban las pensiones y las cotizaciones. “Estas proyecciones han fallado a corto y medio plazo, pero se mantienen vigentes en buena medida en lo que se refiere al largo plazo”.<sup>3</sup>

Los autores señalan además que con una alta tasa de desempleo, producto de una gran recesión entre 1992-1993, las perspectivas económicas y demográficas y la propia realidad del sistema de pensiones era imperioso realizar cuanto antes la prospectiva necesaria para empezar a orientar un debate cada vez más intenso. Después de la recesión de 1993, el empleo en España se situaba por debajo de los doce millones, al igual que los afiliados a la seguridad social. Desde entonces, su número ha aumentado hasta rebasar los catorce millones. Tras muchos análisis de la evolución registrada por el empleo en los últimos años, quedó claro que la principal causa de que fallaran las proyecciones realizadas ha sido la inadecuada previsión de aquella evolución.<sup>4</sup> Las proyecciones realizadas alrededor de 1995 fallaron, fundamentalmente, porque se previó mal el crecimiento del empleo; en menor medida porque han cambiado las estimaciones demográficas o porque los modelos utilizados eran menos perfectos que los actuales y, en apenas un ápice, porque se han dado desarrollos legislativos que han alterado las reglas del sistema.

### III. EL PACTO DE TOLEDO

Los sistemas de seguridad social constituyen en los países desarrollados, y muy especialmente en los países europeos, el eje central de las políticas de bienestar social dirigidas a mantener y mejorar el nivel de vida de los ciudadanos que contribuyen en forma esencial a evitar la aparición de situaciones de necesidad y marginalidad. A nivel mundial, el debate sobre la evolución

---

2000, p. 15, disponible en: [http://www.pdf.lacaixa.comunicacions.com/ee/esp/ee19\\_esp.pdf](http://www.pdf.lacaixa.comunicacions.com/ee/esp/ee19_esp.pdf) (fecha de consulta: 28 de mayo de 2006).

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 19.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 17.

de los sistemas de seguridad social y las fórmulas para garantizar en todo momento su permanencia, estabilidad y progreso ha supuesto una constante que se ha basado siempre en medidas dirigidas a facilitar la consolidación, viabilidad y reforzamiento de sus garantías de cara al futuro. En el ámbito de la Unión Europea, la protección social constituye un factor básico del modelo europeo de sociedad. El propio Tratado de la Unión establece como una de sus finalidades el lograr y mantener un alto nivel de empleo y de protección social en el marco de un crecimiento económico sostenido que permita, a su vez, un alto nivel y calidad de vida que tenga en cuenta la cohesión económica y la solidaridad entre los Estados miembros.<sup>5</sup>

En España, la norma básica en materia de seguridad social la encontramos consagrada en el artículo 41 de la Constitución de 1978, el cual establece que 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 evolución del sistema de seguridad social español ha pasado por cambios en lo que a la estructura de ingresos se refiere, gran crecimiento presupuestario, mayor peso en la economía nacional, entre otros.

El denominado Pacto de Toledo es la conclusión de un debate parlamentario que en 1995 se cerró con un acuerdo de los cinco partidos del arco parlamentario español, que estuvieron discutiendo en una comisión durante un año sobre el futuro de la seguridad social y su financiación, en la ciudad castellana de Toledo.<sup>6</sup> El acuerdo lo suscribieron el Partido Popular (PP), el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), Izquierda Unida (IU), Partido Nacionalista Vasco (PNV) y el Grupo Parlamentario Catalán (CiU), que parten de unas consideraciones generales para concluir con 15 recomendaciones. El Pacto de Toledo fue considerado por muchos, desde el punto de vista político, un logro muy positivo al ponerse de acuerdo por primera vez todo el arco parlamentario sobre el mantenimiento del sistema de seguridad social y el compromiso de todos en realizar las reformas necesarias para sostenerle.

El pleno del Congreso de los Diputados aprobaba el texto del Pacto de Toledo en abril de 1995. Una iniciativa promovida por el Grupo Catalán un

---

<sup>5</sup> *Idem.*

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 22.

año antes se convertía así en un ejemplo de consenso político en el que se pretendía ver la voluntad del conjunto de los partidos políticos de elevar las pensiones al nivel de las cuestiones de Estado. El consenso parecía conseguido de una vez por todas, tras la desafortunada utilización que se hizo del tema en las elecciones generales de 1993, lo que precisamente facilitó un ambiente favorable al logro de algún tipo de consenso en esta materia. Una lectura atenta del texto revela, sin embargo, que el disenso entre líneas es más clamoroso que el consenso explícito. Todas las propuestas se orientan hacia medidas de bajo perfil con efectos moderados, contrapuestos o nulos sobre los grandes equilibrios del sistema de pensiones, especialmente las condiciones de elegibilidad y las fórmulas para el cálculo de pensiones y cotizaciones.

El Pacto de Toledo dio lugar al Acuerdo de Consolidación del Sistema de Seguridad Social de octubre de 1996 entre el gobierno y los sindicatos mayoritarios que se convertía, en julio de 1997, en la Ley de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social. En materia de reforma del sistema de pensiones, esta primera ronda del Pacto de Toledo ha dado de sí todo lo que permitían las medidas contempladas, a falta de retoques sin mayores consecuencias económicas. Pero subsiste su capacidad para, a partir de una filosofía correcta, renovarse a sí mismo buscando medidas más sustantivas según avance el análisis de los problemas de las pensiones y el debate social sobre los mismos.<sup>7</sup>

La negociación sobre el desarrollo de las quince recomendaciones del Pacto de Toledo fue precedida de un gran debate fuera y dentro del Movimiento Obrero. Dicho Pacto constituye, sin duda, el marco donde se desarrollaron ideas sencillas pero fundamentales: fijó el compromiso compartido para mantener la solidaridad entre las generaciones y entre los territorios; señaló los límites de los beneficios otorgables sin dañar la economía de la nación, y por tanto el empleo y los ingresos, y recordó que los niveles aceptables de solidaridad entre generaciones no deben ser sobrepasados.

Para Barrada y Gonzalo (1997), una sana interpretación del Pacto supone admitir que ninguna mayoría electoral puede afectar estos equilibrios en contra de la opinión de los otros signatarios. Y por supuesto, el Pacto impli-

---

<sup>7</sup> Cabanillas, José, *El Pacto de Toledo*, Madrid, Consejo Económico y Social, 1997.

có, por lo menos en teoría, terminar con las ofertas demagógicas y un uso electoral o partidista de los derechos y las necesidades de la población protegida (Cercas, 2005). Para Cabanillas (1997), el principal activo del Pacto de Toledo radica en la filosofía de consenso a la que induce a los firmantes del mismo. Y es en este sentido en el que el Pacto ha fracasado más clamorosamente. No era necesario forzar la máquina de la reforma de las pensiones, pues es bien sabido el lento proceso que requiere el cambio sustantivo del sistema. Pero el desacuerdo político, y las sobrepujas que han imperado desde 1997 sobre la subida de las pensiones, en flagrante oposición con las leyes establecidas, han acabado por hacer temer a muchos que el Pacto de Toledo nunca será un instrumento eficaz para la reforma a tiempo, ni con la intensidad requerida, del sistema de pensiones en España.

En la parte VIII del Pacto de Toledo se sintetizan, después de una amplia revisión de la evolución reciente del sistema de pensiones y de sus principales retos, las líneas de actuación y de reforma que se plasmaron en las famosas quince recomendaciones finales. Tales líneas de actuación se reducen a mantener el sistema en su diseño básico, mejorar en lo posible su acción protectora, simplificar y racionalizar sus estructuras y asegurar que sus recursos financieros evolucionen a tenor del crecimiento económico. Se afirman expresamente el mantenimiento del reparto y el rechazo de la capitalización sustitutoria.

Es fácil advertir la escasa compatibilidad de todos estos objetivos, especialmente en las circunstancias futuras a las que el propio texto pasa revista. La mejora de las prestaciones cuando la relación entre cotizantes y pensionistas disminuye requiere una doble escalada de las cotizaciones en relación con el PIB. Ésta es la principal debilidad del Pacto de Toledo a considerar conjuntamente con su valía como instrumento de consenso político. Por sí mismo, es decir, en virtud de las reglas de operación que pone en marcha, no garantiza las pensiones. Se alude a la revalorización de las pensiones con el IPC, al aumento de las prestaciones más reducidas y a otras modalidades para extender la acción del sistema, pero, de ser necesario para conseguirlo, en ningún momento se alude al eventual ajuste al alza de las cotizaciones sociales, única fuente de financiación de las prestaciones contributivas. El sistema contributivo no está obligado a mantener equilibrio entre ingresos y gastos. Pero es que, además, se excluye tajantemente la vía de la capitaliza-

ción por razones tanto técnicas como ideológicas. Tampoco hay mecanismos efectivos para asegurar el consenso político en torno a la necesidad de mantener las pensiones fuera de la puja electoral.<sup>8</sup>

Sobre este último aspecto, a pesar de que fue el que motivó la necesidad del Pacto de Toledo, no se contiene en él ni una sola recomendación. El programa de acción que traza el Pacto es por lo tanto ambiguo y limitado, lo que se refleja en las medidas concretas a las que dio lugar en su primer quinquenio de vida. El Pacto de Toledo prevé su renovación, en la recomendación décima quinta precisamente, pero no a través de una estructura permanente, sino mediante el mismo método que le dio la luz: una comisión parlamentaria creada al efecto. Todavía se echa en falta una instancia permanente en cuyo seno desarrollar un proceso que no debe detenerse ni quedar al albur de los vaivenes políticos.

¿En qué han consistido las principales reformas introducidas por el Pacto de Toledo en el sistema español de pensiones contributivas? Entre las medidas que afectan directamente a las pensiones, la más importante es la que hace aumentar progresivamente el número de años que se consideran en el cálculo de la base reguladora, que pasan de los ocho, en que los fijó la reforma de 1985, a quince.<sup>9</sup>

1) Las Recomendaciones del Pacto de Toledo fueron las siguientes de acuerdo al Ministerio de Trabajo y Asistencia Social (en adelante MTSA):<sup>10</sup>

- a) *Separación y clarificación de las fuentes de financiación.* 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>8</sup> *Idem.*

<sup>9</sup> Cercas Alonso, A., *El Pacto de Toledo como ejemplo de responsabilidad democrática*, 2005, disponible en [http://www.psoepe.org:8080/opencms/export/sites/default/PSE/Los\\_diputados/Alejandro\\_Cercas\\_Alonso/Recursos/Publicaciones/Documentos/PACTO\\_DE\\_TOLEDO.doc](http://www.psoepe.org:8080/opencms/export/sites/default/PSE/Los_diputados/Alejandro_Cercas_Alonso/Recursos/Publicaciones/Documentos/PACTO_DE_TOLEDO.doc) (fecha de consulta: 27 de mayo de 2006).

<sup>10</sup> Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Recomendaciones del Pacto de Toledo*, disponible en: <http://www.tt.mtas.es/periodico/documentos/Recomen%20Pacto%20Toledo.htm> (fecha de consulta: 28 de mayo de 2006).

- b) *Constitución de reservas.* El sistema de pensiones precisa de la constitución de reservas que atenúen los efectos de los ciclos económicos.
- c) *Mejoras de las bases.* Las bases de cotización deberán coincidir en todos los grupos plenamente con los salarios reales, con aplicación gradual de un único tope máximo de cotización para todas las categorías laborales.
- d) *Financiación de los regímenes especiales.* A igualdad de acción protectora, debe ser también semejante la aportación contributiva.
- e) *Mejora de los mecanismos de recaudación y lucha contra la economía irregular.* Proseguir los esfuerzos de mejora de los mecanismos de recaudación de las cotizaciones que posibiliten la reducción de la morosidad.
- f) *Simplificación e integración de regímenes especiales.* Reducir de manera gradual el número de los regímenes actualmente existentes,<sup>11</sup> logrando la plena homogeneización del sistema público de pensiones.
- g) *Integración de la gestión.* Reafirmar la eficacia gestora del sistema a través de una mayor integración orgánica de las funciones de afiliación, recaudación y de gestión de prestaciones.
- h) *Evolución de las cotizaciones.* Reducción de las cotizaciones sociales, como elemento dinamizador del empleo.
  - i) *Sobre la equidad y el carácter contributivo del sistema.* Las prestaciones debían guardar una mayor proporcionalidad con el esfuerzo de cotización realizado y así evitar situaciones de falta de equidad en el reconocimiento de las mismas.
  - j) *Edad de jubilación.* 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.

---

<sup>11</sup> Los regímenes denominados especiales son los siguientes: régimen agrario, régimen de los trabajadores del mar, régimen de la minería del carbón, régimen de empleados del hogar y régimen de trabajadores autónomos.

- k) *Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones.* Debe garantizarse el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones mediante la revalorización automática de las mismas.
- l) *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 pueden ser: 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.
- m) *Mejora de la gestión.* Necesidad de adoptar medidas destinadas a mejorar la gestión de las prestaciones por incapacidad temporal y por invalidez, al objeto de frenar las causas de fraude dentro del sistema público en el acceso y permanencia de las prestaciones.
- n) *Sistema complementario.* El sistema público de la seguridad social puede complementarse, voluntariamente, por sistemas de ahorro y protección social, tanto individuales como colectivos, externos a la seguridad social, que tengan por objetivo exclusivo mejorar el nivel de prestaciones que les otorga la seguridad social pública.
- o) *Análisis y seguimiento de la evolución del sistema.* Las previsiones pueden alterarse significativamente con el paso de los años. Se propone que el Congreso de los Diputados cada cinco años cree una ponencia que estudie el presente y futuro del sistema de seguridad social como garantía de continuidad del mismo.

La Ley de Consolidación, en la que se plasman las medidas que se comentan, también hace mención expresa de la actualización de pensiones con el IPC, y de su revisión, al alza o a la baja, si las previsiones resultaran equivocadas. Las pensiones de incapacidad permanente, desde 1997, pasan a definirse de jubilación cuando su titular cumpla sesenta y cinco años, si la hubiese causado antes, o se otorgan directamente como de jubilación si se causan a esta edad. En ningún caso tiene ello consecuencias económicas, aunque se definirán más precisamente los supuestos y los controles para su concesión. Mejoran las pensiones de viudedad en algunos tramos de edad y bajo ciertas condiciones y se extiende el disfrute de pensiones de orfandad, también bajo determinados supuestos.

#### IV. ANÁLISIS DESCRIPTIVO DEL ACUERDO SOBRE CONSOLIDACIÓN Y RACIONALIZACIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

##### 1. *Separación y clarificación de las fuentes de financiación del sistema de protección social*

De modo y consecuencia que las prestaciones al sistema de la seguridad social, de naturaleza universal, se financiarían con cargo a aportaciones del Estado, mientras que, en sentido opuesto, aquellas prestaciones de carácter contributivo se abonarían por medio de las cotizaciones sociales, recargos, sanciones, rentas e intereses del sistema de la seguridad social; en este sentido, las prestaciones contributivas de la seguridad social se entenderían en su totalidad como prestaciones económicas del sistema; así, en sentido contrario: los mecanismos de protección social no contributiva se subsumirían en las prestaciones no contributivas y de asistencia sanitaria.

De igual modo, se conminó al efecto de que se modificara el texto de la Ley General de la Seguridad Social, de forma que se impusiera un mandato o imperativo legal para establecer una diferenciación de las fuentes de financiación a efectos legales; en este sentido, y con carácter transitorio, se impuso una financiación de forma decreciente en el sentido de que las cotizaciones sociales se utilizarían para sufragar los mecanismos de protección contributiva, siempre evaluando, en todo caso, el nivel de empleo que determinasen los ingresos del sistema de la seguridad social.<sup>12</sup>

##### 2. *Complementos por mínimos*

Se estableció en aquellos importes de naturaleza económica determinados complementos sobre la cuantía mínima de la prestación económica de la seguridad social, al efecto de que esta percepción alcanzare un nivel mínimo establecido según la Ley de Presupuestos Generales del Estado, de modo que estos importes o magnitudes económicos tuviesen naturaleza no

---

<sup>12</sup> Unión Sindical de Madrid Región (USMR), *¿Qué es el Pacto de Toledo?*, 2006, disponible en: <http://www.usmr.ccoo.es/Publicaciones/Documentacion/pactotoledo/queesfactotoledo.htm> (fecha de consulta: 28 de mayo de 2006).

contributiva a los efectos y consideraciones respecto a la financiación del sistema nacional de la seguridad social.<sup>13</sup>

### 3. *Fondo de reserva*

A partir del inicio de este proceso, respecto a la diferenciación de los sistemas de financiación de la seguridad social, se debería dotar con los excedentes que se puedan determinar por medio de las cotizaciones sociales, siempre con la finalidad de atender a las posibles necesidades que pudiesen plantearse en el sistema sobre sus prestaciones económicas de naturaleza contributiva.<sup>14</sup>

### 4. *Modificaciones en la estructura de cotización a la seguridad social*

Como principio básico se estableció que toda alteración en la estructura de las cotizaciones no conllevaría un empeoramiento de los costes empresariales, siempre con la finalidad de mantener y conseguir los adecuados criterios de competitividad de las empresas; no obstante, el principio general que debe plantearse sobre los diferentes aspectos de la contribución al sistema debería, en cualquier caso, equipararse sobre los salarios reales, de modo que, como criterio básico, se estableció la suspensión o eliminación de los denominados topes de cotización máxima según la categoría del trabajador; en cualquier caso, se acordó que los topes máximos de cotización se incrementarían en función del índice de precios al consumo. Además y siempre con la finalidad de fijar las garantías adecuadas de protección social, la Comisión Permanente establecería la modificación de aquellas modalidades no ordinarias de contratación, a los efectos de atender a los especiales criterios de contribución al sistema que pudiesen surgir por parte de estos colectivos.<sup>15</sup>

### 5. *Incapacidad permanente*

Criterio de mantenimiento de las prescripciones del momento respecto a las pensiones de gran invalidez e invalidez absoluta. No obstante, a efectos

---

<sup>13</sup> *Idem.*

<sup>14</sup> *Idem.*

<sup>15</sup> Cabanillas, José, *op. cit.*

procedimentales, el reconocimiento de las diferentes pensiones se realizaría en función de una compilación o relación de cuadros o situaciones clínicas con la correspondiente graduación en cuanto a invalidez, que sería en todo caso aprobado por informe del Consejo General del Instituto Nacional de la Seguridad Social. Esta medida tuvo como finalidad, en cualquier caso, fijar un criterio de mayor seguridad jurídica respecto al colectivo de beneficiarios del sistema de este modo, y siempre según el conjunto de dolencias y manifestaciones clínicas que se encontraren previstas dentro del cuadro de lesiones invalidantes permanentes.

Asimismo, se estableció la necesidad de establecer un nuevo criterio sobre las prestaciones económicas de incapacidad permanente parcial. Por otra parte, se estableció la necesidad de efectuar un estudio por parte de la Comisión Permanente con la finalidad de establecer un cuadro de incompatibilidades entre las pensiones por incapacidad permanente y la realización de actividades laborales o profesionales, siempre teniendo en cuenta o consideración la relación entre enfermedades y grado de invalidez. En cualquier caso, y a los efectos de acomodarse a los criterios legales imperantes en los países de la Unión Europea, se deberían realizar las correspondientes modificaciones legales, al efecto de que toda prestación por invalidez permanente se considerare por jubilación cuando el beneficiario alcanzara la edad de 65 años.<sup>16</sup>

#### 6. *Criterios orientadores en cuanto a la jubilación anticipada*

En los casos de acceder a la situación por jubilación determinada por pérdida forzosa de empleo, se mantendrían las condiciones de acceso a la jubilación para el momento; en cualquier caso, en el supuesto de que se acreditase un periodo de cotización al sistema de 40 años o superior, se le aplicaría un coeficiente reductor del 7 por 100 por cada año que se comprenda entre la edad de jubilación y los 65 años. Por otra parte se consideró, según los criterios mostrados por los países de la Unión Europea, que se establecerían aquellas medidas con la finalidad del mantenimiento y permanencia del colectivo de cotizantes al sistema de seguridad social.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> *Idem.*

<sup>17</sup> USMR, *op. cit.*

### 7. *Revalorización automática de las pensiones para mantener el poder adquisitivo de los pensionistas*

Corno premisa básica, se estableció que la totalidad de prestaciones económicas del sistema de la seguridad social se revalorizaría en función del índice de precios al consumo que se previera para cada año y, en cualquier caso, se efectuaría cuando sea necesaria la oportuna cláusula de revisión; esta garantía también sería aplicable sobre la cuantía de las pensiones mínimas del sistema.<sup>18</sup>

### 8. *Sistema complementario*

Se estableció como adecuada la existencia de un mecanismo complementario al sistema de la seguridad social, siempre en su naturaleza subsidiaria; no obstante, hacerse preciso que se establecieran las garantías básicas y regulación fiscal pertinente para acomodar estos sistemas dentro de la regulación propia del sistema nacional de la seguridad social.<sup>19</sup>

### 9. *Regímenes especiales*

Con criterio básico y preliminar, cabía establecer la existencia de diferentes regímenes especiales que por su aportación al sistema nacional de la seguridad social se muestren deficitarios respecto a su proyección entre cotizantes y beneficiarios.<sup>20</sup>

### 10. *Criterios de contributividad y solidaridad del sistema*

Como aspecto general se establecieron los siguientes criterios de gestión y cálculo sobre el conjunto de prestaciones sociales:

- a) Aumento progresivo al efecto de calcular las diferentes prestaciones sociales, de modo que se situare de los ocho años para el momento

---

<sup>18</sup> *Idem.*

<sup>19</sup> *Idem.*

<sup>20</sup> *Idem.*

- hasta los 15 años en 2001; por otra parte, a los efectos de carencia calificada en 1997, se exigiría tener cotizados dos años dentro de los últimos 10 años, y a partir de 1998 estos dos años se fijarían a partir de los últimos 15 años.
- b) Modificación paulatina según los años cotizados y la correspondiente pensión por jubilación, de modo que a partir de los 15 años de cotización equivaldría al 50 por 100 de la prestación, aumentándose a un 80 a los 25 años y un tipo del 100 por 100 sobre 35 años de cotización.
  - c) A los efectos de orfandad se amplía la edad máxima de percepción del beneficiario; de este modo se prolonga esta prestación hasta los 21 años, y en caso de orfandad absoluta este límite se sitúa sobre los 23 años, todo ello con independencia de la naturaleza legal de filiación del pensionista.
  - d) Se efectuaría una mejora de tipo económico sobre las pensiones de viudedad, siempre en atención al estudio y concurrencia de las siguientes circunstancias:
    - Rentas del beneficiario, cargas familiares y edad del pensionista.
    - Especial protección a la contingencia por maternidad, de forma que se realizaran aquellas medidas cuya finalidad fuera el mantenimiento de la totalidad de garantías dentro del derecho del trabajo y de la seguridad social de aquellos trabajadores que incrementen su grupo familiar.

Se contempló que con independencia de la recomendación quince del Pacto de Toledo, y de las funciones del Consejo General del Instituto Nacional de la Seguridad Social, se configuraría una comisión permanente, constituida por los sindicatos (Unión General de Trabajadores y Comisiones Obreras) y la administración pública, que tendría como cometido fundamental el análisis de la evolución del sistema nacional de la seguridad social. A los efectos el gobierno aportaría a esta institución las magnitudes, informes y estudios sobre el sistema evaluando esta información, y se formularían aquellas iniciativas que se previera remitir a las Cortes Generales. En todo caso, los firmantes de este acuerdo consideraron adecuada la constitución y funcionamiento de la ponencia que en atención al Pacto de Toledo se constituyó en el Congreso de los Diputados.

En virtud de esta última recomendación, en el otoño de 2003 se realizó en el Congreso de los Diputados la primera evaluación quinquenal que el propio Pacto preveía. El acuerdo llevó a los partidos a consensuar los principios básicos suscritos en 1995 y acometer las reformas que entendieron eran precisas para hacer frente a los nuevos datos, posibilidades y requerimientos de la sociedad española.<sup>21</sup> Con la renovación del Pacto de Toledo se incorporaron ocho recomendaciones, todas ellas con el ánimo de responder a problemáticas más recientes: la discapacidad, la dependencia, la inmigración, el papel de la mujer y su incorporación al trabajo y su conciliación con la vida laboral y familiar, así como la creación de un órgano permanente que estudie la problemática del envejecimiento que se deja observar como uno de los grandes retos que va a afrontar la sociedad española en los próximos años.<sup>22</sup>

## V. EVOLUCIÓN LEGISLATIVA DESDE 1995 HASTA 2003

Es oportuno efectuar un examen reducido de las más destacadas reformas legislativas efectuadas sobre el sistema de pensiones de la seguridad social española dentro del proceso iniciado en 1995 para su modernización. En dicho proceso destacan tres principales textos legislativos, a saber:

- 1) La *Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social* 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, del 9 de octubre de 1996, suscrito entre el gobierno y las organizaciones sindicales de Comisiones Obreras y Unión General de Trabajadores, en el cual se perfilaba una parte de las medidas que deberían trasladarse al ordenamiento jurídico para dar cumplimiento a las recomendaciones del Pacto de Toledo. En este orden de ideas, la Ley de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social avanzó por el camino de la separación y clarificación de las fuentes de financia-

---

<sup>21</sup> Cercas Alonso, A., *op. cit.*

<sup>22</sup> Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Renovación del Pacto de Toledo, cit.*

ción, 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. 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. Por otro lado, esta ley estableció el régimen de revalorización anual en función del índice de precios al consumo.

No obstante lo anterior, ha de mencionarse el Acuerdo sobre Revalorización de las Pensiones Mínimas del Sistema de Seguridad Social para el año 2000, del 26 de septiembre de 1999, suscrito entre el gobierno y las organizaciones sindicales Comisiones Obreras y Unión General de Trabajadores, que tuvo por objeto proponer al gobierno y a los partidos políticos integrantes del Pacto de Toledo la revalorización del sistema de seguridad social. Dicha revalorización 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 formase 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 notar en este punto que la recomendación segunda del Pacto de Toledo de 1995 se refería ya a la constitución de reservas que atenuasen los efectos de los ciclos económicos.

- 2) Por otro lado, la *Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria*, asumió una tarea de previsión ante futuras insuficiencias financieras del sistema para hacer frente a las mismas sin necesidad de acudir a fórmulas de endeudamiento. En cuanto a este instrumento legal se refiere, también es de gran relevancia la regulación que establece

para las medidas de reducción o bonificación en las cotizaciones a la seguridad social 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.

- 3) La *Ley 35/2002, de 12 de julio, de Medidas para el Establecimiento de un Sistema de Jubilación Gradual y Flexible* 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.

En concordancia con lo anterior, el fomento de la actividad laboral más allá de los 65 años de edad se acompañó posibilitando que el porcentaje aplicable a la base reguladora pueda superar el 100 por 100 respecto de aquellos trabajadores que permanezcan en activo más allá de dicha edad y acrediten un mínimo de 35 años de cotización. En otro orden de ideas conviene, no obstante, destacar 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.

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, del 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. Este Acuerdo expresó la voluntad de las partes firmantes de introducir las siguientes medidas, reseñadas en el documento *Renovación del Pacto de Toledo* del MTAS:<sup>23</sup>

Culminar el proceso de separación de fuentes de financiación de la seguridad social estableciendo, con carácter definitivo, la ubicación de los complementos a mínimos dada su naturaleza no contributiva y determinándose las sucesivas aportaciones que habrá de hacer el Estado hasta la financiación total de dichos complementos, con un compromiso temporal de no superar un máximo de 12 años.

---

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 75.

Destinar los excedentes de cotizaciones sociales a la dotación del Fondo de Reserva de manera prioritaria.

Introducir los conceptos de gradualidad, progresividad y flexibilidad en la edad de jubilación.

Introducir modificaciones normativas en las prestaciones de viudedad, orfandad y pensiones mínimas.

Proseguir un camino de convergencia de los regímenes especiales de la seguridad social con su régimen general.

Analizar el marco jurídico que ha de darse a las situaciones de dependencia.

Adoptar medidas de lucha contra el fraude en los ámbitos de prestación de incapacidad temporal y del régimen especial agrario.

Reforma general de la normativa reguladora de la responsabilidad en el cumplimiento de sus obligaciones, en materia de seguridad social, por parte de empresarios y trabajadores.

Implementación de reducciones y bonificaciones en la cotización respecto a: mujeres trabajadoras, trabajadores contratados con 55 o más años de edad y trabajadores mayores de 65 años que prolonguen voluntariamente su actividad más allá de dicha edad.

Fomentar la previsión social complementaria a través de planes de empleo para facilitar la incorporación de empresarios y trabajadores a proyectos de empleo propios o de promoción conjunta por varias empresas.

## VI. RENOVACIÓN DEL PACTO DE TOLEDO

En 2003, el Congreso de los Diputados consideró que los sistemas de pensiones inciden en las condiciones de vida de importantes y numerosos sectores de la población, por lo que es imperioso salvaguardar un equilibrio equitativo y viable entre derechos y obligaciones. De estas premisas resultaron exigencias, entre las cuales destaca que las reformas a adoptar, “además de ser capaces de afrontar los desafíos del futuro, deben ser transparentes y claras en su impacto, así como graduales en su implantación, de modo que se conceda suficiente tiempo a la población para adaptarse a ellas”.<sup>24</sup>

Señalan además que las reformas precisan el más amplio consenso político y social, ya que sin un fuerte apoyo público a las medidas necesarias de

---

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 15.

reforma es muy difícil construir un sistema de pensiones sólido. La posibilidad de garantizar sistemas de pensiones seguros y viables requiere que la evolución de éstos se efectúe en un contexto de equilibrio económico-financiero que aproveche los buenos momentos de los ciclos económicos para constituir las oportunas reservas que permitan actuar en los momentos de baja de dicho ciclo, así como que el crecimiento de la protección social forme parte de las prioridades de gastos en los momentos de bonanza económica, de manera que se compatibilicen los principios de solidaridad y contributividad.<sup>25</sup>

Se aspira de forma resuelta a propiciar una equiparación en el esfuerzo contributivo de los diferentes sectores, “en paralelo con la progresiva homogenización de la cobertura, así como por el establecimiento de cotizaciones sociales orientadas al fomento del empleo estable”.<sup>26</sup> En tal sentido se fortalece el diseño de los mecanismos de jubilación gradual y flexible, con miras a acabar con la rigidez en el exceso de la pensión de jubilación, estimulando el retraso voluntario de los trabajadores de edad en el acceso a la misma, en virtud de los beneficios que representa para el propio trabajador, para el sistema de pensiones y para la sociedad en general. Favorece una mejora en la protección social respecto a colectivos que muestran una mayor debilidad y que tienen una cobertura de menor intensidad. Ratifica la necesidad de dar pasos adicionales en la mejora de la eficacia y eficiencia en la gestión y administración de la seguridad social, principalmente en sus relaciones con los ciudadanos, mediante una comunicación formal y continua sobre los derechos de seguridad social que afectan a los mismos, complementada con medidas orientadas en la lucha contra el fraude social. Propone medidas, no previstas en pactos anteriores, que hagan frente a nuevos desafíos que se presenten sobre los sistemas de seguridad social, como es el caso de las consecuencias del envejecimiento, la cobertura frente a la situación de dependencia y la inmigración. Por último, sitúa la evolución del sistema español de pensiones en el entorno de las directrices y orientaciones europeas, aprovechando las experiencias llevadas a cabo en otros países dentro del marco del método abierto de coordinación.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>27</sup> *Idem*.

## VII. BREVE SÍNTESIS DEL CONTENIDO DEL NUEVO INFORME DE EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DEL PACTO DE TOLEDO

La primera parte del informe del M TSA<sup>28</sup> contiene consideraciones sobre la forma en que se ha llevado a cabo el desarrollo de las diferentes recomendaciones del Pacto de Toledo, proponiéndose nuevas orientaciones:

### 1. *Separación y clarificación de las fuentes de financiación*

Establecida la clarificación de las fuentes de financiación de la seguridad social, se propone que en cinco años se culmine el proceso de separación de las mismas de modo que los complementos a mínimos de las pensiones contributivas pasen a ser financiados en su integridad por la fiscalidad general, misma fuente de financiación de las bonificaciones de 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. En el marco de la clarificación de la financiación de la seguridad social se insta a clarificar el balance económico-patrimonial entre el Estado y la seguridad social.<sup>29</sup>

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

Bajo el objetivo de preservar los niveles de protección se ha de seguir garantizando el mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas, garantizado por ley, debiendo el gobierno indicar en el cuadro macroeconómico que acompaña a los presupuestos generales del Estado, el índice de precios al consumo previsto para ese ejercicio.<sup>30</sup>

### 3. *Fondo de reserva*

En el nuevo Informe ya se tiene en cuenta la incorporación al ordenamiento de la seguridad social de la regulación del Fondo de Reserva de ésta.

---

<sup>28</sup> *Idem.*

<sup>29</sup> *Idem.*

<sup>30</sup> *Idem.*

En tal sentido, en la reformulación del Pacto de Toledo se incrementa la dotación del Fondo de Reserva frente al contenido del Acuerdo Social de 2001, ya que los excedentes que se produzcan en los niveles contributivos habrán de dedicarse fundamentalmente y sin límite alguno a seguir dotando dicho Fondo. El resto de los excedentes, si los hubiere, han de revertir el sistema de la seguridad social, sin que se establezcan precisiones adicionales sobre ese destino.<sup>31</sup>

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

En los últimos años se han producido determinadas medidas de mejora en la protección de los regímenes especiales.<sup>32</sup> En la misma línea se propone la continuación en el objetivo de establecer una protección social equiparable entre los diferentes regímenes con la adecuada correspondencia entre la aportación contributiva y el nivel de acción protectora dispensada. Esa convergencia deberá dirigirse en el horizonte final de existencia futura de dos grandes regímenes en los que queden encuadrados, por un lado, los trabajadores por cuenta ajena y, por otro, los trabajadores por cuenta propia, proceso de integración que deberá llevarse a cabo de forma gradual e ir precedida por la realización de los oportunos estudios que evalúen de forma clara los efectos de la misma.<sup>33</sup>

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

Una vez alcanzado el objetivo de aproximar las bases de cotización con independencia de las categorías en que estén encuadrados los trabajadores, mediante el establecimiento de un tope único de cotización, se propone ahora

---

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>32</sup> A manera de ejemplo, es pertinente traer a colación el Real Decreto 477/1993 y la Orden Ministerial del 27 de enero de 1994, conjunto normativo sobre el cual se estructuraron programas de ayuda a trabajadores que se acogen al cese anticipado de la actividad agraria con la finalidad de que uno de los factores estructurales que afectan al déficit del régimen especial del sector agrario, como es el paulatino envejecimiento de sus cotizantes, de una forma gradual se configure como un incentivo para conformar un elevado índice por edad del colectivo agrario (Cabanillas, *op. cit.*).

<sup>33</sup> Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Renovación del Pacto de Toledo*, *cit.*, p. 16.

que se estudie la situación de los mecanismos de cotización con la finalidad de aproximar las bases de cotización a los salarios realmente percibidos, en especial respecto de los colectivos en los que la cotización, de forma muy mayoritaria, se sigue llevando a cabo mediante bases mínimas, teniendo en cuenta que la mejora de las bases de cotización repercute de forma directa en los niveles de protección.<sup>34</sup>

#### 6. *Cotizaciones orientadas al empleo*

Desde la aprobación del Pacto de Toledo y especialmente a partir de 1997, los programas anuales de fomento del empleo han establecido mecanismos de bonificaciones de las cotizaciones sociales orientadas en el objetivo del fomento del empleo de carácter estable, en el marco de las directrices aprobadas en el correspondiente Plan de Empleo del Reino de España. En esta dirección se reafirma que las bonificaciones y las exoneraciones de cotizaciones sociales constituyen un instrumento básico para favorecer la incorporación o permanencia en el mercado del trabajo de personas con especiales dificultades de acceso o en situaciones de riesgo de expulsión de aquél.<sup>35</sup> A este objetivo, que ya se recogía en la redacción de 1995, se añade ahora, como colectivos prioritarios, de una parte, a las mujeres, con la finalidad de apoyar su integración laboral y profesional con el fin de incrementar sus tasas de ocupación de acuerdo con los objetivos establecidos en el Consejo Europeo de Lisboa de 2000; de otra, los trabajadores de mayor edad, limitando el recurso a las prejubilaciones y desincentivando al abandono prematuro de la vida laboral más allá de la edad legal de jubilación con medidas adecuadas de cotización.

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

Se aconseja la adopción de la mejora de la gestión, profundizando en las posibilidades que ofrece el uso masivo de las nuevas tecnologías, que permite una gestión integral en orden a la consecución de los siguientes objetivos:

---

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>35</sup> *Idem*.

- a) La puesta en conocimiento de los ciudadanos de sus derechos y obligaciones en materia de seguridad social, en especial de las prestaciones sociales a las que puede aspirar en sus diferentes circunstancias.
- b) La mejora del control de las prestaciones de incapacidad temporal (IT) e invalidez a objeto de evitar prácticas abusivas en relación con las mismas, reforzando 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.<sup>36</sup>

#### 8. *Gestión del sistema*

Existe en el nuevo documento parlamentario, en este ámbito, una reafirmación de la conveniencia de continuar con las mejoras realizadas ya respecto a las funciones de afiliación, recaudación y de gestión de prestaciones, al objeto de facilitar nuevos avances en estos ámbitos y, en especial, con la finalidad de alcanzar una mayor integración orgánica y racionalización en las funciones gestoras señaladas, sin perjuicio de la delimitación competencial, constitucional y estatutariamente definida.<sup>37</sup>

#### 9. *Lucha contra el fraude*

Desde la aprobación del Pacto de Toledo, la gestión recaudatoria ha experimentado un profundo proceso de cambio, apoyado en la utilización de las nuevas tecnologías, así como en una modificación de la normativa aplicable dentro del mandato legal de aproximar la regulación recaudatoria de la seguridad social a la existente en el ámbito tributario. En este ámbito, el Congreso de los Diputados se propone mantener y acentuar las medidas contra la economía irregular, teniendo en cuenta, además, la relación que se produce entre ésta y el crecimiento de la inmigración ilegal.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>37</sup> *Idem*.

<sup>38</sup> *Idem*.

### 10. *Sobre el carácter contributivo del sistema*

Una de las características de las reformas que se han ido implantando en las dos últimas décadas ha sido la del reforzamiento del carácter contributivo del sistema de la seguridad social, con la finalidad de que se produzca una mayor correspondencia entre aportaciones efectuadas y prestaciones recibidas, así como que exista la mayor equidad posible en el acceso a las prestaciones sociales. En este ámbito se reafirma la necesidad de profundizar en el principio de la contributividad, constituido como un elemento básico para la preservación del equilibrio financiero del sistema de pensiones, logrando una mayor proporcionalidad entre las pensiones y el esfuerzo de cotización, con dos características adicionales: *a)* que los cambios que se pueden llevar a cabo deberán realizarse con una amplia gratuidad, y *b)* que la contributividad es compatible con la existencia de un tope máximo en la cuantía de la pensión y de unas pensiones mínimas para las diferentes pensiones contributivas, como expresión del principio de la solidaridad.<sup>39</sup>

### 11. *Edad de jubilación*

Una de las características básicas de los sistemas de pensiones ha sido el mantenimiento de una edad de acceso a la jubilación en los mismos términos en que fue implantada en décadas anteriores (en las que la esperanza de vida de los ciudadanos era muy inferior), así como la fuerte rigidez en el acceso a esta clase de pensión. Frente a este panorama se viene reclamando el cambio de orientaciones, en orden a establecer una gradualidad en el acceso a tal pensión, así como favorecer el retraso de la misma. En este ámbito, las nuevas recomendaciones se dirigen a la consecución de las siguientes finalidades:

- Mantener e incrementar los mecanismos de jubilación flexible, así como favorecer la permanencia en el mercado de trabajo de los trabajadores de más edad, por sus ventajas tanto para ellos como para el conjunto de la sociedad que de esta forma puede aprovechar sus ex-

---

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 19.

perencias y conocimientos. En este último objetivo, puede ser un vehículo adecuado el incremento en la utilización de los contratos de relevo y de sustitución.

- Lograr que en el acceso a la pensión de jubilación se aproximen las edades reales y legales.
- Evitar cualquier clase de discriminación por razones de edad que tengan como consecuencia la expulsión prematura del mercado de trabajo de trabajadores con facultades para continuar desarrollando su actividad. En esta dirección se propone la prohibición de que se utilicen recursos públicos de la seguridad social para ajustes de plantillas que supongan jubilaciones anticipadas, salvo casos excepcionales y justificados.<sup>40</sup>

## 12. Prestaciones de viudedad y orfandad

Las prestaciones para la cobertura de las necesidades derivadas de la muerte de un trabajador o pensionista (pensiones de viudedad, de orfandad y a favor de otros familiares) han constituido uno de los ejes de actuación de mejora de la acción protectora de la seguridad social, tanto por la elevación de la cuantía de las pensiones como por la ampliación de las condiciones que permitan el acceso a la prestación o el mantenimiento de la misma.

Las medidas propuestas se pueden sintetizar en las siguientes:<sup>41</sup>

- En lo que se refiere a la pensión de viudedad, se propugna un cambio sustancial de su regulación que, tal vez, ya no responda a las finalidades con que fue implantada, dados los profundos cambios sociales introducidos en la sociedad española como consecuencia de la modificación de las estructuras familiares, así como la incorporación de la mujer en la actividad laboral. En esta dirección, parece llegado el momento de una reformulación integral de las prestaciones de supervivencia que atienda a un doble objetivo: dar cobertura efectiva a las necesidades familiares que se producen como consecuencia del falle-

---

<sup>40</sup> *Idem.*

<sup>41</sup> *Idem.*

cimiento de una persona y, a su vez, incrementar los importes de las pensiones, especialmente en los supuestos de mayores de 75 años que no disponen de otros ingresos.

- Por lo que respecta a las pensiones de orfandad se recomienda continuar con la mejora de esta prestación, con especial incidencia en los supuestos en que el importe de aquella sea reducido y el pensionista carezca de ingresos alternativos o los que disponga sean relativamente bajos.<sup>42</sup>

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

Una de las demandas de la población pensionista es la de que también ellos puedan beneficiarse de la mejora de la situación económica al igual que el resto de la población. De ahí que sobre todo en los niveles de protección más reducidos se hayan de incrementar las prestaciones por encima de la evolución de los precios, orientación que se ha seguido en los últimos años en España, a partir de 2000. Este mismo objetivo se contiene en el documento parlamentario en el que hay una defensa constante del reforzamiento de la solidaridad y de garantías de suficiencia de las pensiones en la medida en que la situación financiera lo permita, asegurando a las personas de edad avanzada un nivel de vida digno que les permita beneficiarse del bienestar económico de España, así como participar activamente en la vida pública, social y cultural.<sup>43</sup>

### 14. *Sistemas complementarios*

Dentro de las orientaciones establecidas por las instancias comunitarias destaca también la de asegurar un marco adecuado para las pensiones complementarias que complementen las pensiones públicas y, de este modo, posibiliten un mayor bienestar de los trabajadores en el momento de su pase a la jubilación. A pesar de las medidas adoptadas en los últimos años y el incremento de los beneficios fiscales para su implantación en España, los sis-

---

<sup>42</sup> *Idem.*

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 20.

temas complementarios no han alcanzado el grado de desarrollo que han experimentado en otros países y no se corresponde con el desarrollo y nivel de vida de los españoles. Por ello, se aboga por la profundización en las políticas que permitan avanzar hacia un sistema complementario de asistencia y prestaciones externo a la seguridad social, de carácter voluntario y financiado con aportaciones privadas, que sirva de complemento y mejora a las prestaciones de la seguridad social. En este objetivo se hace imprescindible la adopción de medidas que permitan la extensión de los sistemas de empleo, para lo que la negociación colectiva se convierte en una vía estratégica de extensión de la previsión empresarial (incluido el sector público), pero teniendo en cuenta las particularidades de las pequeñas y medianas empresas.<sup>44</sup>

#### VIII. NUEVAS RECOMENDACIONES PRODUCTO DE LA REVISIÓN DEL PACTO DE TOLEDO

A la luz de las revisiones, surgen las recomendaciones que se destacan a continuación:

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

Los sistemas actuales de pensiones fueron articulados en unos momentos en que la contratación laboral estaba basada en contratos estables y a tiempo completo, caracteres que han sido modificados sustancialmente con la aparición y proliferación de las denominadas carreras laborales atípicas, lo que ocasiona la necesidad de adaptar esos sistemas a esas nuevas modalidades de contratación y de ordenación de las jornadas de trabajo, a cuyo fin, y sin merma del principio básico de contributividad, se apuesta por:

- Prever con antelación la existencia de carreras profesionales de carácter irregular en las que se combinan periodos con cotizaciones de no participación en el mercado laboral.

---

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 22.

- Derivado de ello, el análisis de 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.<sup>45</sup>

## 2. *Mujer y protección social*

La conciliación de las responsabilidades familiares y laborales, desde una perspectiva de equiparación de género, constituye uno de los retos de las reformas laborales y sociales en los últimos años, cuya incentivación va a resultar imprescindible, dadas las fuertes tensiones demográficas a que está siendo sometida la población española que, entre otras medidas, va a requerir un incremento de la tasa de actividad, en especial de los trabajadores, lo que conlleva un cambio fundamental de actitudes laborales, familiares, empresariales y de los propios sistemas de seguridad social, de modo que estos cuidados familiares no incidan negativamente en los futuros derechos de seguridad social, incorporando a las carreras de seguro de los trabajadores, como periodos cotizados, los dedicados a tales cuidados. En la misma dirección y partiendo de la relación directa entre el nivel de las prestaciones y las cotizaciones realizadas, deberán removerse cuantos obstáculos existan para lograr una equiparación de los salarios en razón de un trabajo igual, de modo que se establezca, más allá del nominalismo legal, una protección social sin discriminación entre ambos sexos como factor inequívoco de igualdad real.<sup>46</sup>

## 3. *Dependencia*

En el documento parlamentario se pone de relieve la incidencia que tiene el envejecimiento de la población que entre otros efectos va a agudizar el problema de la dependencia, considerando a su vez que la cobertura anterior, basada en los cuidados informales por parte de los familiares (general-

---

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 23.

<sup>46</sup> *Idem*.

mente, mujeres de edad media), no va a poder mantenerse en el futuro; entre otros extremos, como consecuencia de la incorporación de la mujer a la actividad laboral y profesional y las modificaciones importantes habidas en las últimas décadas en las estructuras familiares.

Frente a esta situación se propone la configuración de un sistema integrado que globalmente aborde el problema de la dependencia en el que deberá contarse con la participación activa de toda la sociedad y con el compromiso de las tres administraciones públicas afectadas (estatal, autonómica y local).

Dada la urgencia en la solución a esta problemática, se recomienda una pronta regulación en la que se recoja la definición de dependencia y las posibles alternativas para su protección, garantizando los recursos necesarios para su financiación y la igualdad de acceso, pudiendo preverse en algunos servicios la contribución de los usuarios.<sup>47</sup>

#### 4. *Discapacidad*

Teniendo en cuenta que 2003 quedó fijado por las instituciones comunitarias como el año europeo de las personas con discapacidad, el nuevo informe parlamentario lo aborda de una forma global de modo que se preste una atención especial para que los disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales puedan de forma efectiva, ejercer y disfrutar de sus derechos, evitando cualquier tipo de discriminación y fomentando su plena integración laboral y social.<sup>48</sup>

#### 5. *El fenómeno de la inmigración*

La inmigración, que apenas tenía incidencia en 1995, tiene unos perfiles muy específicos para 2003, significando un fuerte reto, en distintos órdenes, para la sociedad española si bien puede tener efectos positivos para el sistema de pensiones, contribuyendo al menos a corto y medio plazo a su estabilidad.<sup>49</sup> Sin embargo, existe una preocupación por los efectos de la inmi-

---

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 24.

<sup>48</sup> *Idem*.

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 25.

gración ilegal, cuyo aumento puede implicar que la sociedad no pueda asimilar de forma natural y sin tensiones la inmigración. Para evitar este efecto se propone la adopción de las correspondientes medidas para una entrada ordenada y de forma legal de ciudadanos de otros países, garantizando su incorporación al mercado de trabajo con todos los derechos y obligaciones, y derivando de ello al sistema de protección social, evitando situaciones que puedan conducir a la marginación, al trabajo clandestino o a situaciones de explotación.

#### IX. EL SISTEMA DE PENSIONES EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA

En la última parte del nuevo informe sobre desarrollo del Pacto de Toledo se pone de manifiesto el impacto del sistema español de protección social en el marco de la Unión Europea, así como de las iniciativas que se están tomando en la misma, destacándose las siguientes:

- a) *Mecanismos de coordinación en el ámbito de la Unión Europea.* Siguiendo las conclusiones del Consejo Europeo de Gotemburgo de 2001 y la aplicación del método abierto de coordinación a la política de pensiones, se viene evaluando la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas ante el reto presupuestario del envejecimiento de la población, para lo que es imprescindible la coordinación de las diferentes políticas económicas de los países comunitarios, con la finalidad de lograr una mayor estabilidad económica a nivel europeo y, en segundo lugar, al principio de libre circulación de los ciudadanos.
- b) *Políticas económicas y presupuestarias orientadas a la estabilidad, al crecimiento y a la mejora del gasto social.* La viabilidad financiera de los sistemas de pensiones ha de enmarcarse 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. De ahí 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.

c) *La movilidad de los trabajadores en la Unión Europea.* Se recomienda avanzar en la consecución de la plena movilidad de los trabajadores dentro de la Unión Europea, para lo que en estos ámbitos se requiere una mayor coordinación en las políticas sociales y laborales de los Estados miembros; la mejora de la portabilidad de las prestaciones en el ámbito de la Unión Europea; una información más completa por parte de las oficinas públicas de empleo de los Estados miembros respecto del sistema de seguridad social aplicable a las ofertas de colocación y, en su caso, sobre la conservación de los derechos adquiridos en este campo; una mejor coordinación de una política común europea de inmigración, así como la incorporación de mayores dosis de eficiencia y cooperación entre las administraciones de los Estados y entre éstas y las instituciones comunitarias.

## X. CONCLUSIONES

El Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 6 de abril de 1995, aprobó el texto aprobado por la Comisión de Presupuestos el 30 de marzo de 1995, sobre la base del informe emitido por la ponencia, constituida en su seno, para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la seguridad social y de las principales reformas que debían acometerse, conocido como Pacto de Toledo, el cual estableció las líneas de actuación y de reforma a introducir en el sistema de pensiones contributivo, así como las recomendaciones cuya adopción se proponían, en orden al reforzamiento de la consolidación de ese sistema.

El sistema de pensiones se preparó para hacer frente, sobre todo en el largo plazo, a un incremento de sus obligaciones con las próximas generaciones de pensionistas. Garantizar el fiel cumplimiento de las expectativas se constituyó en un compromiso firme de toda la nación, debiendo asegurarse las condiciones que permitiesen su financiación. El futuro del sistema de seguridad social debía escribirse y posibilitarse desde el respeto a los compromisos y los principios de solidaridad entre las generaciones y en el seno de cada generación. Las demandas teóricas de sustituir el sistema de reparto y solidaridad intergeneracional establecido para el momento, por

otro basado en la capitalización del sistema público de pensiones y en la previsión individual, era rechazable por razones sociales e inviable técnicamente.

Por otra parte, limitar el sistema público de pensiones en España a la simple provisión de pensiones mínimas era también rechazable. Una hipotética transformación en profundidad del sistema, con reformas de tal envergadura que lo hiciera irreconocible era, asimismo, descartable por la injusticia que sufriría la generación de trabajadores en activo. El sistema público debía garantizar pensiones suficientes.

El camino señalado por la lógica y la racionalidad era el de consolidar y hacer viable el modelo vigente para el momento con las intervenciones legislativas que hiciesen posible a través del tiempo, que el incremento del gasto se realizare armónicamente con los crecimientos de la economía nacional y que los beneficios que proporcionase el sistema se hicieren en términos de equidad y atendiendo a las nuevas necesidades que afloraban en el horizonte de una sociedad que sufriría cambios profundos en sus demandas.

En el otoño de 2003 se realizó en el Congreso de los Diputados la primera evaluación quinquenal que el propio Pacto preveía. Una vez más, el viento del acuerdo llevó a los partidos a consensuar los principios básicos suscritos en 1995 y acometer las reformas que entendieron como precisas para hacer frente a los nuevos datos, posibilidades y requerimientos de la sociedad española, la cual a su vez se felicitó por esta renovación del acuerdo y por la común disposición a reformar en cada momento lo que las circunstancias aconsejen.

El Pacto de Toledo es, sin duda, el marco donde se desarrollan estas sencillas, pero fundamentales, ideas: fija el compromiso compartido para mantener la solidaridad entre las generaciones y entre los territorios; señala los límites de los beneficios otorgables sin dañar la economía de la nación, y por tanto el empleo y los ingresos; recuerda que los niveles aceptables de solidaridad entre generaciones no deben ser sobrepasados. Una sana interpretación del Pacto supone admitir que ninguna mayoría electoral puede afectar estos equilibrios en contra de la opinión de los otros signatarios. Y por supuesto, el Pacto implica terminar con las ofertas demagógicas y un uso electoral o partidista de los derechos y las necesidades de la población protegida.

El Pacto de Toledo no fue un pacto coyuntural, sino que fue construido pensando en las generaciones cuyo futuro no puede quedar garantizado si la opinión es seducida por las falsas soluciones a los retos exigentes del futuro. Falsas salidas son pensar que no hay que hacer nada, o que se puede hacer y comprometer gastos más allá de las posibilidades y, por supuesto, sustituir el principio de la previsión colectiva y la solidaridad por los de la pensión y capitalización individual. Por el contrario, la solución más racional es la que el Pacto de Toledo señala: mantener las líneas básicas del actual sistema y, en un ambiente de consenso y corresponsabilización social, acompasar en cada momento los gastos del sistema a las posibilidades de la economía nacional.

Siguiendo el Acuerdo sobre Medidas en Materia de Seguridad Social y teniendo en cuenta las prioridades del Pacto de Toledo (en su renovación parlamentaria de 2003), se reafirman en la reciente Ley 40/2007, del 4 de diciembre, de Medidas en Materia de Seguridad Social, los principios básicos del sistema de seguridad social con el objetivo, según figura en su preámbulo, de “garantizar la eficacia del mismo y el perfeccionamiento de los niveles de bienestar de los ciudadanos”. Y todo ello con el objetivo de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones, en un contexto de importantes exigencias provocadas por las nuevas situaciones sociodemográficas: envejecimiento de la población, incorporación creciente de la mujer al mercado de trabajo, inmigración y criterios armonizadores de la Unión Europea.

## XI. BIBLIOGRAFÍA

- BARRADA, Alfonso y GONZALO, Bernardo, *La financiación de la protección social en España. A propósito del Pacto de Toledo*, Madrid, Tecnos, 1997.
- CABANILLAS, José, *El Pacto de Toledo*, Madrid, Consejo Económico y Social, 1997.
- CERCAS ALONSO, A., *El Pacto de Toledo como ejemplo de responsabilidad democrática*, 2005, disponible en: [http://www.psoepe.org:8080/opencms/export/sites/default/PSE/Los\\_diputados/Alejandro\\_Cercas\\_Alonso/Recursos/Publicaciones/Documentos/PACTO\\_DE\\_TOLEDO.doc](http://www.psoepe.org:8080/opencms/export/sites/default/PSE/Los_diputados/Alejandro_Cercas_Alonso/Recursos/Publicaciones/Documentos/PACTO_DE_TOLEDO.doc) (fecha de consulta: 27 de mayo de 2006).

HERCE, José y ALONSO, Javier, *La reforma de las pensiones ante la revisión del Pacto de Toledo*, 2000, disponible en: [http://www.pdf.lacaixa.com/ee/esp/ee19\\_esp.pdf](http://www.pdf.lacaixa.com/ee/esp/ee19_esp.pdf) (fecha de consulta: 28 de mayo de 2006).

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (MTAS), *Recomendaciones del Pacto de Toledo*, 2000, disponible en: <http://www.tt.mtas.es/periodico/documentos/Recomen%20Pacto%20Toledo.htm> (fecha de consulta: 28 de mayo de 2006).

———, *Renovación del Pacto de Toledo*, Madrid, 2003.

UNIÓN SINDICAL DE MADRID REGIÓN (USMR), *¿Qué es el Pacto de Toledo?*, 2006, disponible en: <http://www.usmr.ccoo.es/Publicaciones/Documentacion/pactotoledo/queesfactotoledo.htm> (fecha de consulta: 28 de mayo de 2006). 