

**DOCUMENTO SOBRE REVISIÓN**

**DEL PACTO DE TOLEDO**

29/01/2010

## SUMARIO

Presentación.....	Pág. 3
Introducción.....	Pág. 5
Modificaciones en las cotizaciones sociales...	Pág. 10
Reservas.....	Pág. 13
Previsión Social Complementaria.....	Pág. 15
impacto de género en el Sistema de Protección Social.....	Pág. 17
Sistemas alternativos de cotización: Mutualidades públicas y privadas.....	Pág. 19
Culminación de la separación de fuentes: aspectos presupuestarios.....	Pág. 21
Culminación de la separación de fuentes: aspectos legales:.....	Pág. 25
Aspectos organizativos.....	Pág. 27
Prestaciones: pensión de orfandad y viudedad.....	Pág. 29
Prestaciones: Incapacidad.....	Pág. 33
Prestaciones: Edad de jubilación.....	Pág. 36
Prestaciones: jubilación.....	Pág. 41

## PRESENTACIÓN

Durante esta legislatura, como viene siendo tradición en el Congreso de los Diputados desde 1995, viene funcionando una Comisión Parlamentaria de Seguimiento del *Pacto de Toledo*. Dicha Comisión ha organizado sus trabajos recabando información de los agentes sociales y económicos más representativos, del Gobierno y de otras instituciones del Estado y de la Unión Europea, y en su calendario durante el primer trimestre del año 2010 está prevista la elaboración de sus conclusiones, que posteriormente serán trasladadas a la acción de Gobierno y a diferentes textos normativos previa discusión y acuerdo con los interlocutores sociales. En esta ocasión, y modificando el procedimiento de trabajo establecido en anteriores documentos, en el Debate sobre el Estado de la Nación celebrado en el mes de mayo de 2009, se aprobó una Propuesta de resolución en virtud de la cual el Congreso de los Diputados insta al Gobierno a acelerar el diagnóstico del Sistema de Pensiones y promover un nuevo acuerdo. Por su parte, el Senado ha solicitado, en sendas mociones aprobadas en los meses de abril y septiembre de 2009, que el Gobierno participe directamente en las tareas parlamentarias con la presentación de un documento que sirva como referencia de la posición del Ejecutivo.

Este documento es reflejo de la madurez con la que la sociedad española aborda los debates relacionados con la sostenibilidad de nuestro sistema de protección social. En anteriores ocasiones, el interés generado en la opinión pública por las conclusiones de la Comisión Parlamentaria o por anteriores reformas no había sido el merecido por la importancia del asunto. Las proyecciones que, de acuerdo con el denominado Método Abierto de Coordinación en Pensiones, envía trienalmente a la Unión Europea el Gobierno español tampoco fueron conocidas hasta 2005 por

la opinión pública, y el conocimiento de que en un momento del futuro el sistema español de pensiones entraría, en el caso de no producirse las reformas necesarias, en situación de déficit, provocó en un primer momento una situación de alarma que ha dado paso a la preocupación y al interés.

El *Pacto de Toledo* es un activo fundamental del sistema español de protección social. Su experiencia es unánimemente elogiada, intenta ser imitada por otros sistemas comunitarios que buscan sus propios acuerdos, y fuera de nuestras fronteras es objeto de consideración y de reflexión. Es un buen instrumento, que permite a los interlocutores sociales y políticos seguir periódicamente el funcionamiento del sistema, y promover las reformas necesarias en un clima de entendimiento. Fortalecer su protagonismo permite también no perder de vista la necesidad de que todas las medidas que se adopten en el sistema de pensiones sean sostenibles en el tiempo futuro, y no perjudiquen la equidad y la funcionalidad del conjunto del sistema.

El Gobierno con la presentación de este documento, como aportación a los trabajos de la Comisión, que deben traducirse en el plazo más breve posible en reformas legales concretas, inicia con transparencia un debate que debe culminar en medidas que fortalezcan la sostenibilidad de nuestro sistema de protección social.

## INTRODUCCIÓN

El sistema español de pensiones tiene en estos momentos una situación financiera muy positiva, lo que le ha permitido concluir el tercer año en el que se registran los efectos de la crisis económica con un saldo positivo notable, muy superior al de los sistemas de pensiones de los países de la OCDE en términos generales.

Esta situación es fruto, esencialmente, de una serie de factores que no conviene ignorar, para no refugiarnos en una autocomplacencia basada en datos falsos. La sociedad española va a sufrir durante los próximos años de forma muy acusada los efectos del envejecimiento de la población, pero estos efectos aún no se han reflejado en el sistema de pensiones, debido a que nuestro “baby boom” de postguerra comienza en los años 50 del siglo pasado, y todavía no ha ingresado como beneficiario en el sistema de pensiones. El sistema se ha beneficiado por tanto de un *bonus* demográfico, por el que los ingresos en la población activa han sido muy superiores a los abandonos.

La incorporación de la mujer al mercado de trabajo, la entrada en el país de flujos migratorios de gran magnitud, la disminución del paro juvenil y la disminución de la economía sumergida han permitido el incremento de los afiliados y la minoración de la tasa de dependencia. Esta situación se ha revertido a partir del invierno de 2007 en todos los parámetros, salvo en el de la progresiva desaparición de las desigualdades por razón de género, que incluso se ha acelerado.

La Administración Española de Seguridad Social ha aprovechado y añadido valor al ciclo alcista de la economía española con medidas que han optimizado los efectos positivos. La Seguridad Social ha simplificado y automatizado sus procedimientos, convirtiéndose en una de las administraciones con menores costes de gestión y tiempos de respuesta del mundo. Las medidas de control del fraude y contra la economía sumergida han permitido reducir la tasa de morosidad por debajo del 1% en 2007, manteniéndose por debajo del 2% en 2009, lo que significa menos de la mitad de la tasa que soportan las entidades financieras, que pueden seleccionar sus riesgos.

A partir de 2004, la normalización de trabajadores extranjeros redujo notablemente la economía sumergida; el conjunto de medidas de control de la incapacidad temporal por enfermedad común, de incorporación de las Mutuas al sistema contable de las entidades públicas, la mejora de las bases mínimas de cotización en los diferentes regímenes consecuencia de la elevación del salario mínimo y de medidas concretas, y la mayor austeridad en el gasto corriente disparó los excedentes hasta máximos históricos y multiplicó por cuatro el Fondo de Reserva de la Seguridad Social y por cinco el Fondo de Prevención, que se nutre de los excedentes de las Mutuas.

La situación de crisis económica disminuirá claramente los excedentes del sistema en los próximos ejercicios, y en la segunda década del siglo, el aumento en el número de jubilaciones, fruto del ingreso en el sistema de cohortes de edad mucho más numerosas, supondrá una prueba importante para la sostenibilidad del sistema.

**EVOLUCIÓN PREVISTA DEL  
NÚMERO DE PENSIONES a 1 de enero**

<b>Años</b>	<b>Datos en millones</b>
2010	8,6
2020	10,1
2030	12,5
2040	15,3

La situación para la que el sistema de pensiones debe prepararse en el futuro es una España en la que, debido al buen funcionamiento del sistema de salud y a nuestro estilo de vida, nuestra esperanza de vida es una de las más altas del mundo (la segunda después de Japón) y sigue creciendo, por lo que el número de nuestros pensionistas aumentará más rápidamente que el número de afiliados ocupados, por muy venturosa que sea la situación económica, y los derechos de pensión generados son notablemente más altos que las pensiones presentes. El incremento del gasto social que va a producirse como resultado de la interacción de estos factores debe ser financiable, y plenamente compatible con una economía en desarrollo, que genera la riqueza y el empleo necesarios para garantizar el sistema.

El acuerdo de 13 de julio de 2006, inspirado en parte en las conclusiones de octubre de 2003 de la Comisión del Congreso, y que se tradujo en un conjunto de acuerdos desarrollados básicamente en la Ley 40/2007, de medidas en materia de Seguridad Social, supuso una primera adaptación a las necesidades de sostenibilidad del sistema en el futuro, con un incremento de los incentivos a la prolongación de la

vida laboral, una mayor precisión en la fijación de las situaciones en las que podían producirse supuestos de jubilación anticipada, una modificación equilibrada del procedimiento de cómputo de la pensión de incapacidad, y la adaptación de la pensión de muerte y supervivencia a las nuevas realidades de las familias españolas (divorcio, parejas de hecho, etc...).

Las conclusiones de la Comisión de Seguimiento del *Pacto de Toledo* de 2010 han de proseguir, profundizando claramente con un horizonte temporal que garantice la sostenibilidad del sistema para la primera mitad del siglo XXI, las líneas ya iniciadas en 1995, paulatinamente desarrolladas en el conjunto de medidas adoptadas en cada momento.

A juicio del Gobierno de España, los ejes de estas conclusiones deben trazarse en torno a las siguientes determinaciones estratégicas:

- **Sostenibilidad.** El sistema de Seguridad Social debe continuar la mejora de la sostenibilidad tanto de sus propias cuentas como de las cuentas públicas, siendo a su vez proactivo en la creación de empleo y riqueza, coadyuvante de la competitividad de nuestras empresas.
- **Equilibrio.** El sistema de Seguridad Social es en estos momentos una de las fortalezas de la economía española. Deteriorar su estabilidad minorando sus ingresos o incrementando sus gastos en cuantía importante, tendría efectos mucho más negativos para el conjunto de economía que los pretendidos efectos positivos de las medidas que produjeran el deterioro.
- **Respeto y defensa de los derechos de los pensionistas.** Las medidas que se propongan no pueden afectar a quienes han consolidado sus derechos como beneficiarios, lo que implica inexorablemente una



cierta moderación en las reformas, al no afectar las mismas al *stock* de actuales pensiones.

- **Globalidad.** Las medidas propuestas no pueden centrarse en exclusiva en una única cuestión, por importante que ésta sea, sino hacer una consideración general de las prestaciones, por el lado del gasto, y de las cotizaciones y transferencias, en el lado de los ingresos.
- **Transparencia.** Un sistema de protección social tiene como elemento central de su funcionamiento la confianza, ya que en él se depositan cotizaciones que van a generar derechos después de varios decenios. Tanto en su funcionamiento como en sus indicadores el sistema ha de seguir progresando en la información y en la seguridad que facilita a sus contribuyentes.
- **Equidad.** Un sistema de Seguridad Social es un sistema solidario y de reparto, pero de aseguramiento. Las mayores aportaciones deben ser recompensadas con mayores retornos, y el sistema debe perfeccionar sus mecanismos de asignación de prestaciones para evitar inequidades y disfunciones.
- **Pacto entre generaciones.** Un sistema de reparto se articula sobre necesidad de que cada generación sufrague los gastos de la precedente y sea financiada en sus prestaciones por las siguientes. La determinación de las prestaciones debe realizarse por tanto previendo su mantenimiento en el momento en el que quienes las financian aspiren a disfrutarlas.
- **Gradualidad.** Las medidas deben implantarse gradualmente, para permitir a los ciudadanos adaptarse a la nueva configuración legal de forma que no disminuyan sus niveles de protección social, con especial atención a la situación de los cotizantes más veteranos.

- **Un papel reforzado para la previsión social complementaria**, que no solo debe articular sus funciones en relación con la prestación por jubilación, sino que puede ayudar a los contribuyentes a mejorar su protección social, reforzando la sostenibilidad del conjunto del sistema.
- **Mejora de la prestación social.** El incremento de gasto social ha de combinar la necesaria correspondencia entre los ingresos y gastos del sistema con la atención preferente a las situaciones prioritarias en protección social, asumiendo como objetivos del sistema la preservación de sus beneficiarios más vulnerables de la pobreza y la exclusión.

El objetivo conjunto que han de perseguir las medidas abordadas es un sistema que ayuda a generar riqueza y empleo, al tiempo que mejora la protección social, con un funcionamiento más equitativo y transparente. Para atender a este objetivo, el Gobierno de España somete a la consideración de la Comisión las cuestiones, reflexiones y medidas que a continuación se detallan.

## 1) MODIFICACIONES EN LAS COTIZACIONES SOCIALES

- Los tipos de cotización existentes en el sistema español de Seguridad Social se enmarcan, en relación con las contingencias protegidas, en la media de los tipos de los países de la UE - 15, que componen el grupo de países con el que más fácilmente podemos compararnos. Han permitido que durante los años de fuerte crecimiento económico la creación de empleo fuera muy intensa, sin que se constituyeran en un obstáculo para la misma, y en estos

momentos permiten el mantenimiento del equilibrio del sistema a pesar de la dureza de la crisis económica. En términos generales, el tipo medio ha de mantenerse, sin perjuicio de posibles modificaciones parciales.

- Una segunda cuestión a examinar es la posibilidad de establecer con más transparencia la parte de cuota destinada al pago de los gastos de administración y gestión, que en la actualidad son financiados indistintamente por la cotización por contingencias comunes, y por transferencias, de naturaleza puramente contable, de las Mutuas de Accidentes de Trabajo a la Tesorería General de la Seguridad Social. El reparto de los citados gastos entre los diferentes regímenes y colectivos de cotizantes del sistema sería más equitativo, al tiempo que haría más transparente de cara a los contribuyentes la estructura del sistema. Las estadísticas europeas sitúan sistemáticamente al sistema español de Seguridad Social entre los sistemas europeos con menor porcentaje de gastos de gestión, y es necesario que esta eficiencia se traslade también al reparto interno de las cargas en forma de equidad, disminuyendo transferencias entre subsectores que por su naturaleza exclusivamente contable dificultan la transparencia del sistema.

- La parte de la cotización menos perfilada en el sistema español es la correspondiente a las contingencias profesionales. Las cuotas, por un lado, financian tanto las prestaciones económicas de naturaleza puramente contributiva como la asistencia sanitaria al accidente de trabajo y la enfermedad profesional que prestan las Mutuas de Accidente de Trabajo y Enfermedades Profesionales, cuestión ésta que se abordará con detalle en el apartado que desarrolla la culminación de la separación de fuentes. Pero con independencia del modelo de cotización escogido para la financiación de las prestaciones, es necesario reflexionar si

en un sistema de reparto como el español una tarifa de cotizaciones con una relación 1/10 entre la más reducida y la más alta tiene sentido, o por el contrario como sucede en el conjunto de prestaciones del sistema, la solidaridad interna nos lleva a que los trabajadores con empleos más seguros asumen parte de los costes generados por sus compañeros con empleos caracterizados por una siniestralidad más alta. En este sentido, la línea emprendida en los últimos cinco años de simplificación de la tarifa y atenuación de diferencias debería concluir, en un plazo de tiempo razonable, con una tarifa de cotizaciones en la que existieran tres o cuatro tipos de cotización, minorándose en la medida de lo posible los tipos más elevados.

- En la línea de lo ya manifestado en cuanto a la generalización de la acción protectora, debe extenderse la posibilidad de cotizar al sistema de seguridad social por cualquiera de los trabajos realizados en todos los sectores de actividad económica. Esto supone la extensión al conjunto del colectivo de becarios de postgrado de la cotización, así como la inclusión a través de un sistema ágil y sencillo de todas las empleadas de hogar como cotizantes a partir de cualquier trabajo periódico.

- Debe considerarse si una parte de las actuales bonificaciones no debe salir de los Presupuestos del Servicio Público de Empleo Estatal para ubicarse, en términos de neutralidad, en los Presupuestos de la Administración de Seguridad Social, por atender más al objetivo de la prolongación de la vida laboral que al desarrollo de políticas activas de empleo. Tal es el caso de las bonificaciones en la cotización para el mantenimiento en actividad de los mayores de 59 años con antigüedad en su puesto de trabajo.

- Por último, otra de las posibilidades a examinar es la de

asignar con mayor transparencia la parte de la cuota dedicada a la maternidad, paternidad, riesgo para el embarazo y riesgo para la lactancia. El sistema ha incrementado las prestaciones en éste área de la protección social creando nuevas figuras, incrementado los periodos de disfrute y las bases de cálculo, y generando incluso coberturas no contributivas, y hasta ahora ha podido hacerlo gracias a la buena situación financiera de la Seguridad Social, pero este incremento en la acción protectora debe ser financiado, y convendría en este sentido que los ciudadanos conocieran qué porcentaje de recursos se destinan a esta finalidad, y cuál es el tipo de equilibrio que define la adecuada financiación de la acción protectora.

- En el marco de los acuerdos pactados con las organizaciones representativas de cada uno de los sectores, la cotización de los trabajadores autónomos debe revisarse, y acercarse a los rendimientos reales del ejercicio profesional. Puede ser inadecuado que un año de dificultades económicas se obligue a un trabajador por cuenta propia a cotizar por encima de los rendimientos que realmente obtiene, pero también sería necesario fijar una cotización por encima de la base mínima cuando los rendimientos son elevados, sobre todo si bajo la dependencia del empresario se sitúan trabajadores que cotizan por bases muy superiores.

## 2) RESERVAS

Las actuales reservas de la Seguridad Social están, por un lado, definidas en la Ley Reguladora del Fondo de Reserva, y por otro lado, contenidas en la diferente normativa que ha venido configurando las reservas de las MATEPs.

En cuanto a la Ley Reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, con independencia de los aspectos más

polémicos, que dificultaron el acuerdo político sobre su modificación en la pasada legislatura, es evidente la necesidad de acometer cambios, a fin de adaptar el sistema de gestión del Fondo a su actual magnitud e importancia, y de permitir una gestión más ágil y eficiente de los recursos, cuestiones éstas sobre las cuales no deberían existir dificultades insalvables entre los diferentes grupos políticos.

Las diferentes reservas de las MATEPs tienen su origen en la naturaleza aseguradora que era propia de estas entidades, y su sentido es más discutible desde el punto de vista de un sistema público, en el que el principal garante de las prestaciones es en última instancia el Estado. El objetivo, obviamente correcto, de que todo el exceso de excedentes de las entidades revirtiera a la Seguridad Social ha producido el efecto indirecto de que una vez las reservas de las entidades están dotadas al 100% todo el excedente producido, incluido el debido a los esfuerzos en la gestión y a las mejoras de eficiencia, revierte a la Seguridad Social íntegramente, sin que exista un mínimo incentivo a esta mayor calidad en la gestión, en forma de la posibilidad de disponer de una parte razonable de estos recursos para mejorar las prestaciones de los trabajadores o las empresas mutualizadas.

En este sentido, sería aconsejable una simplificación de todas las reservas y provisiones existentes, cuya finalidad quedaría cubierta con una única reserva o fondo de contingencia para obligaciones pendientes inmediatas.

Por otra parte, en cuanto al destino que quepa definir para las reservas actualmente existentes, caben dos posibles alternativas. Si en función de la culminación de la separación de fuentes se estima necesario asignar una financiación mixta o no contributiva a la prestación por asistencia sanitaria al accidente de trabajo o a la enfermedad profesional, una parte

de las actuales reservas podría, en un periodo transitorio amplio, financiar estas prestaciones sin apelar a las cotizaciones sociales. De no adoptarse este criterio, el destino natural de la mayor parte de estos fondos debería ser, previas las oportunas modificaciones legales, el Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

### 3) PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA

Desde el punto de vista del sistema de protección social de reparto, la previsión social complementaria es una parte importante del conjunto del sistema. Los límites en la acción protectora, que lógicamente afectan más a los colectivos menos vulnerables (colectivos autoasegurados, pensión máxima, situaciones de pluriempleo, etc...) pueden verse así superados para garantizar durante la parte de nuestra vida con menor actividad el nivel de ingresos que queremos mantener. De ahí el apoyo fiscal del Estado, y la defensa que es razonable hacer de esta forma de previsión, imprescindible para un sistema público, ya que de no existir acumularía demandas de muy difícil satisfacción.

La previsión social complementaria tienen en España ya más de 20 años, y en este sentido disfrutamos de un periodo de tiempo suficiente para analizar su penetración, la interacción del sistema público de reparto y los privados complementarios, y las consecuencias sociales de la actual regulación.

Una primera cuestión a reflejar en este documento es si el carácter complementario de la previsión social privada es, desde la óptica del sistema público, suficiente. Si el sistema público cubre de forma muy satisfactoria a la inmensa mayoría de los trabajadores por cuenta ajena, y de forma menos intensa a los trabajadores por cuenta propia, la

previsión social complementaria, a través de los instrumentos individuales, no ha alcanzado una penetración suficiente en los colectivos excluidos del mercado de trabajo (amas de casa, personas discapacitadas con graves problemas de inclusión laboral...). Desde el punto de vista de sexo, como el principal atractivo de la previsión social complementaria es el beneficio fiscal, la mayor parte de los titulares de planes de pensiones son varones, de renta alta o media alta, lo que plantea la conveniencia de moderadas reformas que mejoren el papel que juega la previsión en el caso de las mujeres y en los supuestos de ruptura de la unidad familiar. El incentivo fiscal para generar pensiones para cónyuges no presentes en el mercado de trabajo, cuando el matrimonio tiene régimen económico de bienes gananciales, podría revisarse en términos prudentes al alza en el marco de la sostenibilidad de la política presupuestaria. El previsible impacto en pérdida de ingresos podría verse compensado con la mejora en la protección y la consiguiente disminución de las cargas económicas que conlleva el mantenimiento de rentas mínimas en estas situaciones.

En el caso de las personas discapacitadas la regulación de los patrimonios protegidos, a pesar de las sucesivas mejoras introducidas, tampoco ha alcanzado el nivel de penetración social deseable.

En cuanto a los fondos de pensiones vinculados a la negociación colectiva, es bien conocida su importancia en algunos sectores de actividad económica, en las grandes empresas en todos los ámbitos, y con una dimensión reducida de participaciones, en la Administración Pública. El marco global debería facilitar su desarrollo, por lo que se considera que en el diálogo social los interlocutores sociales y la Administración están llamados a abordar la importancia



de la previsión social complementaria en las empresas pequeñas y medianas.

Deben estudiarse medidas que desarrollen la posibilidad de complementar la acción protectora del sistema de reparto en un aspecto importante para su sostenibilidad, como es la prolongación de la edad de jubilación real. La falta de interés del mercado por este tipo de productos ha concentrado las discusiones en los límites de la aportación a los que puede aplicarse el beneficio fiscal, en lugar de reflexionar sobre que colectivos merecería la pena que se incorporaran a la previsión social complementaria, y en qué productos ésta puede resultar un valor complementario sólido al sistema público.

En este mismo sentido, debería estudiarse, de cara a hacer más atractiva la prolongación de la vida laboral, la desvinculación entre la obligación de jubilarse y la realización de los productos de previsión social complementaria a partir de los 65 años, ya que en muchos casos esta prolongación se realiza en la práctica con ritmos y jornadas menos intensas, y por tanto con alguna merma de ingresos, y la complementariedad de los rendimientos del trabajo con las rentas provenientes de dicha previsión ayudaría a incentivar esta decisión.

#### 4) IMPACTO DE GÉNERO EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

Las significativas subidas de las pensiones mínimas producidas en la pasada legislatura, junto con la preferencia otorgada en la presente a las pensiones con familiares a cargo o que viven en unidades económicas unifamiliares han permitido reducir las diferencias por razón de sexo en los pensionistas españoles. Sin embargo, durante muchos años

las pensiones de los varones, fruto de carreras de cotización más continuas y con mejores bases, producirán pensiones más altas que las de las cotizantes.

En algunos países europeos se ha ido produciendo antes que en España la incorporación de la mujer al mercado de trabajo y se ha llegado a un equilibrio entre hombres y mujeres en el colectivo de cotizantes. Por ello, o debido a ello, es lo que ha impulsado a esos países a adoptar determinadas medidas que relativizan la importancia de las pensiones de viudedad cuando se ha producido dicha circunstancia. Sin embargo, en España aún no se ha llegado al equilibrio entre hombres y mujeres, especialmente entre cotizantes con edades superiores a los 45 años. Así, esta realidad hace desaconsejable en términos de equidad y de justicia, una reforma de las pensiones públicas como la producida en los países europeos que han ido relativizando la intensidad de la prestación de viudedad en la medida en que las mujeres tienen un peso similar al de los hombres en el mercado laboral. En España sigue siendo necesario garantizar con medidas legales que no subsistan causas de discriminación que, por no aparecer explícitas en el ordenamiento jurídico, no dejan de tener efectos materiales que profundizan causas de discriminación.

Ya hemos comentado como en términos de previsión social complementaria, sería razonable que el incentivo fiscal para generar pensiones para cónyuges no presentes en el mercado de trabajo, cuando el matrimonio tiene régimen económico de bienes gananciales, debería acercarse al existente para generar una pensión propia. El previsible impacto en la pérdida de ingresos podría verse compensado por la mejora de la protección, con la consiguiente disminución de las cargas económicas que conlleva el mantenimiento de rentas mínimas en determinadas

situaciones.

La situación en los casos de ruptura familiar de los cónyuges que han colaborado con la aportación de su trabajo al mantenimiento de negocios familiares, y que en muchas ocasiones se ven con edades avanzadas sin ninguna carrera de cotización, haría necesario que la normativa permitiera que pudiera reconocerse, mediante decisión judicial, la cotización a la Seguridad Social durante un periodo de tiempo, que permitiera a una persona, por el reconocimiento con plenos efectos para su carrera de cotización, poder depender más de su trabajo y de sus derechos que de rentas y prestaciones compensatorias o derivadas.

Igualmente es necesario discutir y acordar con las organizaciones de trabajadores autónomos si el régimen de ayuda familiar es una ventaja o un inconveniente para los cónyuges que colaboran con negocios familiares, en muchos casos sin la plenitud de derechos de la que son acreedores. Una modificación legislativa que permitiera modalidades de cotización pensadas para las jornadas parciales debería posibilitar que cuando los dos cónyuges colaboran en el negocio o explotación, lo normal sea la cotización de ambos, y no la excepción.

#### 5) LOS SISTEMAS ALTERNATIVOS DE COTIZACIÓN: MUTUALIDADES PÚBLICAS Y PRIVADAS

En el sistema español de protección social coexisten mutualidades de empleados públicos, y otras de naturaleza privada que son alternativas a la Seguridad Social para determinados colectivos profesionales.

Buena parte los sistemas de Seguridad Social del mundo se han construido sobre la base de la agregación de diferentes

regímenes de protección, corporativos, profesionales o privados. En estos casos subsisten diferencias en función de la heterogeneidad originaria, aunque también existe un fuerte impulso a la homogeneidad, derivado inevitablemente de la creciente movilidad funcional de los trabajadores y de la modificación de las condiciones de trabajo.

En España, el sistema de seguridad social tal y como lo conocemos nace de la quiebra de buena parte del sistema mutualista, deficientemente gestionado con ausencia de criterios actuariales. Pero del antiguo sistema subsisten, de un lado, las tres grandes mutualidades públicas que engloban a los empleados de la Administración de Justicia, de las Fuerzas Armadas y de la Administración Civil del Estado, y por otro lado, Mutualidades profesionales alternativas.

En cuanto a las primeras, es evidente que con la prudencia necesaria y los ritmos que hayan de pactarse entre la representación de los trabajadores y el Gobierno, la tendencia a consolidar es la de la atenuación de las diferencias, y desde luego la extensión del sistema de Seguridad Social en detrimento de los sistemas menores. Inicialmente, estos regímenes eran expresión del autoaseguramiento que imperaba no sólo en la Administración, sino también en algunas de las grandes empresas que gestionaban antiguos monopolios: el empleador no constituía ni reservas ni fondos, limitándose a abonar las pensiones correspondientes llegada la edad de jubilación.

Este aseguramiento se ha visto interrumpido por la gestión de numerosos servicios públicos, y de sus correspondientes efectivos, por las Comunidades Autónomas. Con lo cual la Administración del Estado asume la carga del abono de pensiones de trabajadores contratados por otras Administraciones, sin que exista un sistema de mediación que

acumule la cotización en forma de ahorro o la reparta, cuestión ésta que nunca se planteó para las Corporaciones Locales, que contaban con su propia Mutualidad (MUNPAL).

Esta situación constituye una excepción en el panorama de los sistemas de protección social, y por tanto la forma más razonable de solventarla sería sin más la definición de una fecha a partir de la cual los funcionarios de nuevo acceso a las Administraciones Autonómicas ingresarán en el Régimen General de la Seguridad Social. Se mantendría el régimen de protección del que disfrutaban los que actualmente están incluidos en él, previa negociación y acuerdo con las organizaciones representativas de los empleados públicos.

En cuanto a las Mutualidades profesionales, en muchos casos han evolucionado hacia entidades regidas por los principios de la capitalización, lo cual sin duda es positivo y la eficacia en la supervisión del Ministerio de Economía ha evitado casos como los producidos en otros momentos. Únicamente cabría señalar la necesidad de garantizar mínimos prestacionales que no descarguen en el Estado, a través del nivel no contributivo, el mantenimiento de aquellas personas que hacen carreras de cotización demasiado débiles o intermitentes, así como las prestaciones establecidas por la Seguridad Social para el resto de colectivos, a fin de evitar la planificación en el aseguramiento, buscando en determinadas etapas de la vida el aseguramiento público y en otras el privado en función de las prestaciones otorgadas por uno u otro sistema.

## 6) CULMINACIÓN DE LA SEPARACIÓN DE FUENTES: ASPECTOS PRESUPUESTARIOS

Sin duda ninguna, de todas las actuaciones emprendidas por los sucesivos gobiernos, la separación de fuentes de

financiación del conjunto de prestaciones que como derecho subjetivo corresponden a los ciudadanos, de aquellas que como contribuyentes generan en régimen de expectativa de derecho, ha sido la más exitosa. Esta forma de proceder ha permitido garantizar la viabilidad y sostenibilidad del sistema de pensiones, atribuir la gestión de los servicios a las Comunidades Autónomas a la vez que se mantenía la gestión de las prestaciones económicas de la Seguridad Social bajo la responsabilidad del Gobierno de la Nación, a fin de garantizar la unicidad del sistema prestacional, y su titularidad económica, en todo el territorio español, e integrar la financiación de la sanidad y de los servicios sociales dentro del sistema de financiación general de las Comunidades Autónomas, con reglas específicas que garanticen en el nuevo modelo la prioridad política y económica que se da a los recursos necesarios para la gestión de los servicios públicos fundamentales.

La culminación de este proceso se suele focalizar en la definitiva financiación por parte del estado de los complementos a mínimo de pensión. Los sucesivos gobiernos han entendido no obstante que lo prioritario en este terreno era mantener la vigencia plena del concepto, y no volver en el ámbito de la Seguridad Social a financiar con cargo a las cotizaciones sociales servicios que se prestan con carácter universal al conjunto de la población. Así, en la década de los noventa se redujeron de forma importante las aportaciones a los complementos a mínimo para culminar la financiación de la sanidad y de los servicios sociales con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. En la actual década, las aportaciones a complemento a mínimo de pensión han crecido muy significativamente, y no obstante el Estado ha asumido desde cero la cofinanciación de los servicios previstos en la Ley de Atención a las situaciones de falta de autonomía personal y dependencia. En el acuerdo de 13 de

julio de 2006 el Estado se comprometió a asumir la financiación necesaria de los complementos a mínimo si el nivel contributivo del sistema arrojara déficit, y ese es sin duda un compromiso relevante.

Para la culminación de la separación de fuentes, sería necesario en primer lugar, desde el punto de vista de los Presupuestos Generales del Estado, la subdivisión de la actual sección 60 de los Presupuestos, separando la política de pensiones y prestaciones económicas del sistema de la Seguridad Social de las prestaciones sanitarias y sociales financiadas por el Estado, de tal forma que dichas prestaciones se desvinculen por completo de dicho sistema.

Con el mismo sentido, el Fondo de Reserva y las diferentes reservas de la Seguridad Social deberían constituirse en una sección presupuestaria independiente, sin perjuicio de las oportunas transferencias en orden a las dotaciones del Fondo, o en su caso y cuando proceda, a la financiación con cargo al Fondo de la parte prevista del déficit del nivel contributivo del sistema.

Pero estas cuestiones, de naturaleza formal, no son más importantes que otras de naturaleza material. La separación de fuentes, que ha llegado a la financiación presupuestaria, no ha culminado en la separación del patrimonio de la Seguridad Social, constituido fundamentalmente por cotizaciones de empresarios y de trabajadores, pero también por subvenciones estatales. La existencia en la contabilidad patrimonial de un conjunto de préstamos del Estado, concedidos precisamente para dar solución a las insuficiencias de financiación sanitaria en los Presupuestos Generales del Estado, puede permitir una solución que no genere problemas contables ni a la Administración de Seguridad Social ni al Estado, y que permita a las

Administraciones titulares de la gestión poder gestionar plenamente los establecimientos en donde se ubican los servicios, a la vez que la Administración de Seguridad Social se ve liberada de una tutela que sólo reporta cargas sin beneficio alguno, despejándose elementos complejos en su contabilidad patrimonial.

La culminación de la separación de fuentes de financiación exige así mismo una reflexión sobre la asistencia sanitaria que se presta al accidente de trabajo y a la enfermedad profesional, que de acuerdo con la Ley General de Seguridad Social sigue siendo competencia del sistema. En nuestro entorno tenemos todos los posibles ejemplos en el ámbito de gestión y de la financiación de esta prestación: desde países que tienen incorporada esta atención a la asistencia sanitaria universal, hasta los que mantienen un régimen absolutamente segregado; en lo tocante al régimen financiero, la financiación vía impuestos, vía cotizaciones, y vía mixta están presentes. En el régimen español la cotización por contingencias profesionales cubre la financiación de la prestación, pero en la práctica si la mutualización se produce directamente en las entidades gestoras los costes de la atención son soportados por el sistema público con financiación presupuestaria, mientras que en el caso de las MATEPs gozan de recursos propios y de un régimen de concertación variable con los servicios públicos de salud. Es necesaria una reflexión que indique si deben ser las cotizaciones sociales las que sigan soportando la financiación de esta asistencia, o si debemos transitar hacia un modelo basado en impuestos o mixto, para el que podemos contar con el apoyo durante la primera década de las reservas generadas por la gestión de las contingencias profesionales en las MATEPs.



## 7) CULMINACIÓN DE LA SEPARACIÓN DE FUENTES: ASPECTOS LEGALES

La Ley General de Seguridad Social en España es expresión de las diferentes coyunturas históricas por las que ha ido configurando su presencia el sistema de protección social. Así ha adaptado sus formulaciones a la práctica desaparición del mutualismo y la aparición de las entidades gestoras, a la paulatina incorporación de los regímenes especiales a las prestaciones del Régimen General, a la definición del nivel no contributivo y de las prestaciones cubiertas por el mismo. Esta adaptación se ha hecho cumplidamente, y a pesar de su carácter prolijo la Ley General de Seguridad Social no plantea mayores problemas de interpretación y litigiosidad que otros textos legales, más bien al contrario, cumple adecuadamente con el principio de seguridad jurídica.

No obstante, la pervivencia de algunas de las formulaciones originarias en materia de sanidad y servicios sociales, generan una confusión que sería necesario aclarar, desvinculando estas prestaciones universales de los requerimientos del nivel contributivo. Por otro lado la Ley es innecesariamente prolija en cuestiones que bien podrían tener asiento en el desarrollo reglamentario, y en muchas ocasiones parca en la configuración de las prestaciones del sistema, e incluso en la definición de los elementos constitutivos y fundamentales de las mismas.

Por estas razones, debería estudiarse la elaboración de una nueva Ley General de Seguridad Social, siempre que su redactado fuera consecuencia de un pleno acuerdo político y con los interlocutores sociales. La nueva Ley se ceñiría a las prestaciones vinculadas al nivel contributivo, y a la prueba de recursos para quienes quedaran excluidos de la acción

protectora de aquél, dejando a la regulación de sus leyes específicas la asistencia sanitaria, los servicios sociales, la atención a la dependencia, etc.

El nuevo texto partiría de la base de que las prestaciones del sistema, que en su gran mayoría fueron privativas primero del Régimen General y luego se extendieron al resto de regímenes, tienen naturaleza general. Con la formulación de la prestación de cese de actividad de los trabajadores autónomos, sólo el desempleo en el Régimen de Empleadas de Hogar marca diferencias cualitativas, sustanciales en la acción protectora entre regímenes.

Asimismo debe partir de la consideración de todas las contingencias protegidas como obligatorias y universales, eliminando, con toda la gradualidad y prudencia necesarias, el carácter voluntario de la mutualización de prestaciones. El accidente de trabajo y la enfermedad profesional por lo tanto serían obligatorios para los nuevos afiliados, estableciéndose procedimientos transitorios para la incorporación en un plazo prolongado de tiempo a las contingencias no cubiertas para los afiliados que actualmente no las han suscrito.

El texto debería basarse en una estructura de cotizaciones que hiciera más transparente la asignación de recursos en el sistema. Y debería recoger con una definición expresa los derechos de los cotizantes, aspecto éste bien defendido en la práctica por la aplicación sistemática del conjunto de las normas, pero insuficientemente explicitado en la actual Ley.

Asimismo, debería resolver los problemas de encuadramiento existentes en estos momentos en los regímenes especiales y los sistemas especiales de cotización, estableciendo criterios claros con voluntad de permanencia, que solventaran con perspectiva de futuro los problemas vigentes en la actualidad,

consecuencia de la utilización de una multiplicidad de criterios (profesión, empleador, actividad preferente, dimensiones de la empresa o de sus órganos directivos) en el encuadramiento.

Con carácter específico, estas reformas legales deben seguir desarrollando los criterios del Pacto de Toledo en orden a la convergencia de regímenes, con la integración del Régimen Especial Agrario y del Régimen Especial de Empleadas de Hogar en el Régimen General, un aspecto que no sólo tiene una dimensión prestacional o de reconocimiento de derechos, sino que es importante en la configuración de un mercado de trabajo eficiente, que no pone barreras artificiales a la movilidad funcional por diferencias de encuadramiento o de prestaciones.

## 8) ASPECTOS ORGANIZATIVOS

La Administración Española de Seguridad Social es una de las piezas más eficientes del entramado administrativo en nuestro país, y ha alcanzado con una notable economía en recursos procedimientos de gestión modernos, que garantizan tiempos de respuesta rápidos garantizando la seguridad jurídica de los administrados.

El modelo actualmente vigente nace cuando del antiguo Instituto Nacional de Previsión, y asumiendo las funciones del Mutualismo, surgen tres entidades gestoras (INSERSO; INSALUD e INSS) con un servicio común (la TGSS), manteniendo como entidad gestora específica para el Régimen Especial del Mar al Instituto Social de la Marina.

Este modelo, que ha funcionado perfectamente hasta nuestros días, ha llegado a un punto en el que es difícil extraer nuevos valores añadidos a la vigente estructura. La

modernización de los procedimientos administrativos alumbró la Gerencia de Informática de la Seguridad Social como servicio común de las entidades y de la TGSS, y su peso como es lógico en una Administración que se moderniza velozmente no ha dejado de crecer. Los servicios jurídicos y la Intervención General de la Seguridad Social se han dotado de una estructura integrada que presta servicios a entidades y servicios comunes. La pervivencia de diferentes estructuras, en aquellas áreas de gestión en las que deben participar conjuntamente, manifiesta la conveniencia de definir nuevas formas de coordinación e integración de la gestión (por ejemplo, en aquellas cuestiones en las que deben colaborar la TGSS, INSS e ISM con las MATEPs).

Por estas razones, el planteamiento de futuro más conveniente para la Administración de Seguridad Social es el de una estructura administrativa única, que integre en sus elementos de recaudación, afiliación y gestión de prestaciones las funciones que en estos momentos realizan el INSS, el ISM (para aquellos aspectos generales de recaudación y pago de prestaciones ya reconocidas), la TGSS, el Servicio Jurídico, la Gerencia de Informática, y la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social. La Intervención General, y las funciones del ISM para las prestaciones específicas del Régimen Especial del Mar se mantendrían.

Esta estructura se dotaría de un tronco central de gestión, para las cuestiones de personal, patrimonio, pagos, cuestiones jurídicas, etc, con dos áreas específicas definidas de afiliación/recaudación y reconocimiento de prestaciones. Permitiría unificar las unidades duplicadas tanto en los servicios centrales como en los periféricos, y destinar los recursos hacia la gestión directa al ciudadano, así como simplificar el funcionamiento de la Administración en los

procedimientos en los que intervienen diferentes entidades.

La modernización de la Administración Pública debe trasladarse también a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, entidades centenarias que aúnan la colaboración entre la iniciativa privada y la pública, la asistencia y las prestaciones económicas, y que deben incardinarse mejor en la estructura administrativa desde los puntos de vista de la transparencia, el control presupuestario y de funcionamiento, sin perder la flexibilidad y la eficiencia en las formas de gestión. La participación de los trabajadores en las MATEPs debe dar un salto cualitativo para, sin renunciar al carácter originario de las Mutuas como agrupaciones de empresarios, permitir que sean reconocidas como entidades eficaces prestadoras de servicios por parte de los trabajadores de las empresas mutualizadas.

#### 9) PRESTACIONES: PENSIÓN DE ORFANDAD Y DE VIUDEDAD

La Ley de Medidas en materia de Seguridad Social 40/2007 realizó una amplia reforma sobre la pensión de viudedad, al definir la dimensión de su acción protectora en la línea ya definida por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en 1990 de que la pensión no es una garantía de ingresos, sino una compensación por ingresos que se pierden. En este sentido, se ha mantenido la pensión cuando existía evidencia de que la muerte del causahabiente interrumpe un flujo de ingresos hacia el beneficiario, bien por el mantenimiento de la relación familiar, bien por la existencia de una indemnización o renta proveniente del fallecido. Asimismo, se estableció una pensión temporal para las personas con tiempos muy breves de relación matrimonial, y se reconocieron las familias vinculadas por lazos distintos a los del matrimonio.

Las reformas llevadas a cabo recientemente en España, intentan dar respuesta a la evolución de la propia sociedad como también ha sucedido en algunos países europeos en este aspecto; se asimilan a efectos de Seguridad Social, las parejas de hecho y los matrimonios y las propias parejas de hecho con personas del mismo sexo. Asimismo la modificación tanto de las situaciones de divorcio como de las parejas de hecho, introduce mecanismos que consideran la situación económica del cónyuge divorciado o, en su caso de la pareja de hecho respecto al fallecido.

Cuestión bien distinta es la posibilidad de analizar, para los nacidos y nacidas en las últimas décadas, la conveniencia de asignar rentas vitalicias cuando las convivencias familiares han sido breves y no existen descendientes. La regulación actual ignora, en cuanto al acceso al derecho a la propia pensión de viudedad, la duración de la carrera de seguro del fallecido. Igualmente se ignora la edad del/a sobreviviente para el acceso al derecho y la existencia o no de hijos habidos. Por ello la conveniencia de estudiar si en estos casos, y una vez alcanzada esa nueva situación de la sociedad, no se adecua mejor a esa realidad social la posibilidad de una indemnización en pago único, o de una prestación temporal, tal y como está en el propio mandato de la Comisión parlamentaria en octubre de 2003, cuando sugería una reformulación integral de la pensión de viudedad.

La pensión de viudedad goza de un tratamiento diferenciado respecto del resto de pensiones del Sistema, haciéndola compatible con cualquier nivel de ingresos, incluidas otras prestaciones o pensiones. La propia OIT se ha planteado el cambio conceptual y en su momento válido en relación con la “muerte del sostén de la familia” como así protagonizaba el Convenio 102 del año 1952 y superado en ese sentido por otros posteriores como el 128 de 1967. Por ello sí que parece

acertado admitir que el trasnochado concepto de “muerte del sostén de la familia” del propio Convenio 102 de la OIT ha perdido su sentido social. En consecuencia la reflexión que encaminaría a tener en cuenta esos factores, parece un paso obligado para modernizar y adecuar la prestación a las nuevas situaciones sociales y las nuevas formas de familia y convivencia.

La consideración de una edad determinada a partir de la cual sobrevive un cónyuge al otro o su pareja de hecho, que podría hacerse coincidir en torno a la legal de jubilación, también debería ser motivo para una reestructuración de la pensión de viudedad, tanto para el acceso al derecho como respecto de su cuantía, especialmente en aquellos supuestos en los que le ha disminuido su renta disponible por el fallecimiento del cónyuge o pareja de hecho y no percibe otra pensión que la de viudedad.

Hasta ahora, la compatibilidad de la pensión con el trabajo es absoluta, y las diferencias entre que se disfrute de la pensión trabajando o sin trabajar se limitan a la percepción del complemento a mínimo, siendo conveniente seguir introduciendo mejoras en las situaciones más vulnerables, por un criterio de equidad que debería permitir estudiar la posibilidad de establecer una relación más flexible entre las rentas de trabajo y la pensión de viudedad, de modo que se mejore la situación de los pensionistas que perciban una única renta.

En cuanto a las reformas de la Ley 40/2007, la experiencia nos demuestra la necesidad de definir con mayor perfección la equiparación de situaciones acreditadas de violencia de género con la existencia de vínculos económicos, por ser evidente que estos últimos no pueden mantenerse en estas situaciones, y que los trastornos de todo tipo que provoca la

violencia de género tienen también consecuencias desfavorables para la víctima. Esta modificación sería congruente con la reforma, ya realizada, que priva a los maltratadores de cualquier derecho que puedan generar las víctimas con su fallecimiento, se haya producido éste por causa cualquiera.

En la misma dirección, es necesario producir una reflexión a fin de evitar que decisiones tomadas en un momento determinado en el que carecían de implicaciones prestacionales, como la posible sustitución de una renta vitalicia por una indemnización de otra naturaleza, ahora arrastren consecuencias con sentido negativo. Es decir, que manteniendo el contenido central de la reforma, que intenta vincular la protección a la desprotección sobrevenida, es necesario perfilar medidas transitorias que eviten efectos no deseados.

En cuanto a la pensión de orfandad, la gran reforma pendiente es la asignación de un valor determinado de prestación al beneficiario con independencia de las unidades familiares en que haya participado el causahabiente, de la relación familiar entre los progenitores, y del número de beneficiarios, para evitar casuísticas complejas en las que acontecimientos producidos en unas unidades familiares tengan repercusiones prestacionales en otras.

Esta reforma es menos ambiciosa que otras de mayor calado realizadas en países europeos, pero como se ha indicado ya la realidad española, con cambios sociales más recientes que en otros países, se resentiría claramente en términos de equidad entre sexos si desaparecieran las pensiones de muerte y supervivencia.



## 10) PRESTACIONES: INCAPACIDAD

Las reformas operadas sobre los procedimientos de gestión de la incapacidad temporal han permitido en los últimos años una reducción significativa de los costes indebidos de la prestación, incrementándose por el contrario la protección de los trabajadores afectados por procesos de enfermedad común o temporal. La experiencia de los últimos años hace aconsejable que el sistema de gestión habilitado para las situaciones de prórroga de la IT por contingencias comunes pase a utilizarse a partir de un periodo de tiempo en el cual los procesos tienen la duración media acreditada, sin modificar por ello el status jurídico de la prestación como tal.

Por otra parte, es necesario salir del debate, más superficial que real, sobre si la prescripción de reposo en situaciones de enfermedad común puede dissociarse de las otras prescripciones, y volver a la formulación legal de que las situaciones de alta y baja son definidas por los médicos de los servicios de salud y controlados, a través de los correspondientes convenios de colaboración, por los inspectores médicos de dichos servicios y de la Seguridad Social. Dichos convenios permitirán que sea el propio Servicio de Salud el que controle la calidad de los partes de baja emitidos, sin que se genere un proceso de altas y bajas emitidas por entidades diferentes con competencias concurrentes.

Todo ello no empece sin embargo para que puedan habilitarse nuevos mecanismos de control de las diferentes situaciones. La intervención del especialista sería aconsejable que se produjera a partir de un periodo mínimo de tiempo para la continuidad del proceso. En los procesos de duración inferior a los quince días deben mantenerse controles

específicos, a partir de la baja, para evitar que se genere una cultura, minoritaria pero relevante en el imaginario social, de abuso basado en el descontrol.

Es necesario no obstante abordar los problemas de la incapacidad desde la perspectiva de la actuación integral antes que desde un tratamiento más simplista, basado en estrategias antiguas que no ofrecen resultados alentadores. Los problemas complejos no tienen soluciones simples. Los problemas pluricausales no tienen soluciones únicas. El instituto de la colaboración, que en los tiempos de implantación originaria del Seguro Obligatorio de Enfermedad sirvió para que las empresas prestaran asistencia sanitaria a sus trabajadores, ahora puede tener utilidad para definir estrategias concertadas entre la representación empresarial y la de los trabajadores, a fin de mejorar las condiciones de trabajo, salud y el control de las prestaciones en la empresa, con incentivos concretos para aquellos programas que obtengan resultados evidentes.

Es preciso reflexionar sobre cómo incentivar el cambio de puesto de trabajo ante dificultades adaptativas que están detrás de muchas de las bajas de mayor duración. La incapacidad parcial puede ser una estrategia, especialmente en los procesos psicosociales (en los que es necesario asociar en el diagnóstico y en el tratamiento a los profesionales de la psicología), que ayude a disminuir la prolongación de los procesos y a eliminar las frecuentes recidivas, aunque siempre ha sido contemplada con desconfianza entre los gestores del sistema por la posibilidad de que abriera puertas a nuevos usos indebidos, y en este sentido debería abordarse sometida a controles concretos.

La mejora en la calidad en la gestión de estas prestaciones, que ha de tener como doble objetivo una protección mayor

para los trabajadores con problemas de salud, mediante una mejor prevención de riesgos y una mejor atención, así como un incremento en el control de los abusos, necesita para poder llevarse a cabo el desarrollo de las unidades, servicios, y en general el incremento del número de profesionales dedicados a la medicina del trabajo en nuestro país; la colaboración entre los diferentes servicios, ámbitos de intervención, sistemas y entidades sería mucho más fluida si esta interrelación tuviera de basamento grupos de profesionales dedicados en exclusiva al abordaje del problema en todas las administraciones e instituciones sociales.

En todo caso, los supuestos más evidentes de inadecuación entre los objetivos de la acción protectora y la realidad deben revisarse, tanto para acometer reformas que atiendan nuevas necesidades sociales como para evitar que se cronifiquen situaciones desproporcionadas. No es razonable que trabajos profesionales que se desarrollan en exclusiva en una parte de la vida generen pensiones vitalicias. Ni que prestaciones pensadas para cubrir la imposibilidad de trabajar (incapacidad permanente absoluta) se compaginen con el trabajo. En ambos casos sería razonable un tratamiento fiscal distinto al actual, la minoración de la prestación, al menos como una forma de evitar acumulaciones de rentas que se niegan a colectivos más vulnerables y necesitados. En el otro lado de la compleja problemática, en algunos casos la incapacidad temporal es el refugio que buscan, a veces desesperadamente, familiares que necesitan una ayuda pública para dedicarse al cuidado de seres queridos que padecen graves dolencias. Una prestación que, con los controles y garantías debidos, fomentara la reducción de jornada para el cuidado de familiares, compensando en una parte suficiente las pérdidas de renta, podría hacer

innecesario el recurso al uso indebido de otras prestaciones.

Por otra parte, hay que incentivar que ciudadanos que les ha sido concedida una pensión a edades tempranas puedan reincorporarse más fácilmente al mercado de trabajo en aquellos supuestos en que su situación incapacitante lo permita. Podría consistir esa incentivación mediante ayudas económicas a la contratación.

Las pensiones de jubilación resultan ser incompatibles con realización de una actividad, salvo en aquellos supuestos especiales en los que se permite compaginar trabajo a tiempo parcial y jubilación parcial. Sin embargo, cuando se trata de incapacitados, sean grandes inválidos o absolutos incluso después de los 65 años de edad se les permite por la legislación actual seguir compatibilizando la percepción íntegra de la pensión con el trabajo a tiempo completo. No parece que socialmente sea ésta la situación más acertada y convincente, sino que el tratamiento para estos supuestos debe discurrir por los mismos cauces que las pensiones de jubilación.

## 11) PRESTACIONES: EDAD DE JUBILACIÓN

Uno de los logros actuales de las medidas de gestión y de los cambios normativos operados en el sistema de Seguridad Social ha sido el freno al descenso de la edad de jubilación consecuencia de la normativa sobre Jubilación Parcial y Flexible. Aunque la finalidad de la normativa no fuera estrictamente la puesta en marcha de una nueva fórmula para la jubilación anticipada, en la práctica las consecuencias prácticas relevantes ha ido en esta dirección.

Desde el año 2005, las nuevas altas de pensión de jubilación, en términos promedios, han evolucionado en el Régimen General desde una edad media de 62,87 años a 63,27 años.

#### EDAD MEDIA DE JUBILACIÓN

Años	Régimen General	Total Sistema
2004	62,97	63,55
2005	62,87	63,45
2006	63,06	63,61
2007	62,92	63,47
2008	63,16	63,65
2009 (*)	63,27	63,74

(\*) Datos estimados a diciembre 2009.

Este crecimiento, similar al de la esperanza de vida a partir de los 65 años

#### EVOLUCIÓN PREVISTA DE LA ESPERANZA DE VIDA

Años	Esperanza de vida a los 65 años
2007	19,91
2020	21,14
2030	21,86
2040	22,41

La esperanza de vida a los 64 años en 2009 es de 20,74 años.

ha permitido al sistema español de Seguridad Social compensar con el retraso en el ingreso en la categoría de

beneficiarios el mayor tiempo en el disfrute de las prestaciones del sistema, y se ha conseguido mediante la mayor precisión en la definición de las modalidades de jubilación anticipada y con incentivos al retraso en la edad de jubilación. En la definición de las medidas adoptadas ha pesado sin duda la particularidad, ya comentada, de que el sistema español de Seguridad Social jubila antes a los trabajadores que realizan labores sedentarias que a los que realizan otras con mayor carga física y de penosidad. Este esfuerzo de racionalización debe continuar, ya que el incremento de la esperanza de vida debe ser compensado con la evolución de otros factores para garantizar la sostenibilidad del sistema, y es necesario articular una estrategia que permita, a lo largo de los próximos decenios, que la evolución de la edad media de las altas en jubilación e incapacidad y la esperanza de vida sigan un curso paralelo. Coincidiendo con los periodos transitorios fijados en la Ley 40/2007, de medidas en materia de Seguridad Social, deben acometerse las siguientes actuaciones:

- Tal y como se ha manifestado en otro lugar del documento, la búsqueda de alternativas individuales para la anticipación voluntaria de la edad de jubilación en la previsión social complementaria, deben excluirse del sistema de pensiones de reparto.
- La incentivación de la prevención de riesgos, del cambio de condiciones y lugar de trabajo, a fin de evitar la exclusión temprana del mercado laboral por razones adaptativas o de incapacidad. Tal y como se señala en el acuerdo de julio de 2006, éste debe ser el tratamiento ordinario que se aplique al conjunto de situaciones, y no la jubilación anticipada.

- El fomento de la jornada flexible durante los últimos años de vida laboral, a fin de evitar la transición brusca entre actividad y jubilación y que esta demanda de flexibilidad se derive como efecto perverso hacia la incapacidad temporal o a la búsqueda de la anticipación en la jubilación.
- Limitar las reducciones de plantilla en las empresas con beneficios, e imponer la cofinanciación de los sobrecostes producidos por la exclusión temprana del mercado de trabajo a las empresas.
- Eliminar las formas de uso indebido del despido como forma de acceso a la jubilación anticipada. En este sentido, los contratos individuales de prejubilación establecidos en la Ley 40/2007 deben limitarse para aquellos trabajadores que se encuentren fuera de la negociación colectiva, y deben llevar aparejado compromisos claros de cofinanciación por parte de las empresas.
- Los coeficientes de reducción de la edad de jubilación, que a partir de la Ley 40/2007 exigen la correspondiente puesta en práctica de cotizaciones recargadas, deben suponer en todo caso un recargo, aunque sea moderado, en la cotización, que sirva como incentivo para el cambio en las condiciones de trabajo que permita la prolongación de la vida laboral.
- La edad legal mínima de 52 años para la jubilación debe incrementarse paulatinamente y universalizarse de inmediato.

La elevada esperanza de vida de los españoles, y su rápido crecimiento, con especial intensidad en el caso de la esperanza de vida de las personas que cumplen 65 años,

hace necesaria no obstante una actuación más decidida para garantizar el curso paralelo de los indicadores del sistema, imprescindible para asegurar la evolución acompasada entre ingresos y gastos.

Siguiendo el camino emprendido por otros países europeos, la edad legal u ordinaria de jubilación debe desplazarse desde los 65 hasta los 67 años. Este incremento ha de aplicarse paulatinamente a lo largo de un periodo de tiempo razonable, que guarde correspondencia tanto para las necesidades del sistema como para la adaptación de los ciudadanos a los cambios normativos. Las experiencias de los países europeos pueden servir de valioso indicador en la definición que no obstante ha de basarse esencialmente en nuestra realidad demográfica.

Este periodo de tiempo debe coincidir, en su inicio, con la finalización de la mayor parte de los periodos transitorios de la Ley 40/2007, en el año 2013.

La configuración legal de la medida debe respetar las situaciones en curso, en las que diferentes colectivos de trabajadores despedidos han acordado garantías suplementarias en relación con su proceso de jubilación. En la adopción de estas medidas en otros países este desplazamiento se ha producido respetando asimismo, en los términos, condiciones y ámbitos temporales establecidos reglamentariamente, la posibilidad de los afiliados de mantener la edad de jubilación legal anterior o una intermedia siempre que los costes de esta decisión fueran asumidos por el beneficiario.

Asimismo, la modificación de la edad legal tiene implicaciones sobre un conjunto de normas y determinaciones, que



requieren de una consideración conjunta de diferentes parámetros del sistema, como el periodo de carencia general y específica, el resto de variables que inciden en la determinación de la pensión, los requisitos de edad establecidos en relación con la edad legal, etc. Es razonable prever la evitación de efectos perversos, que puedan tanto anular como incrementar arbitrariamente los objetivos deseados y, en este sentido, es deseable que esta consideración conjunta se realice partiendo de un conjunto de elementos, sin descartar por tanto cambios en otras variables, tanto los enunciados en el capítulo siguiente como otros que puedan mejorar o distribuir con mayor equidad las medidas que se proponen.

## 12) PRESTACIONES: JUBILACIÓN

Aunque en la legislatura pasada el Gobierno de España ya hizo pública una posición sobre la reforma del sistema de pensiones más favorable a una reforma global de ingresos y gastos, y que afectara al conjunto de las prestaciones del sistema, para evitar que medidas aisladas tuvieran como incidencia la búsqueda de fórmulas alternativas de planificación prestacional, es evidente que el tronco central de una sistema de pensiones públicas sigue siendo la pensión de jubilación.

Prolongar la edad real de jubilación, incrementar el número de cotizantes que realizan carreras largas, incrementar las bases de cotización para frenar las situaciones de mayor desproporción entre aportaciones y prestaciones, disminuir la economía sumergida, hacer depender en un grado creciente las prestaciones de las aportaciones efectivas realizadas, son elementos fundamentales para la sostenibilidad y equidad de un sistema de pensiones que tiene bases sólidas, ancladas

en la separación de fuentes de financiación y en una gestión transparente y homogénea en todo el territorio nacional. Pero aún así, el reto demográfico, con la jubilación de extensas cohortes de edad, la disminución de las tasas de natalidad, y las mejoras de las prestaciones reconocidas, no pueden alcanzar como única respuesta la apelación a las reservas del sistema.

Precisamente la fortaleza, las reservas y la buena gestión continuada de la Seguridad Social hacen posible la puesta en marcha de reformas paulatinas, con periodos transitorios prolongados, que permitan la adopción de medidas que mantengan de forma constante la confianza en las prestaciones del sistema.

Estas reformas han de permitir en todo caso la mejora de la equidad interna del sistema, evitando los agravios que para los trabajadores despedidos en el último tramo de su vida laboral se producen debido a la excesiva concentración de los procedimientos de cálculo de la pensión sobre estos últimos años. Las reformas, por otra parte, no se pueden basar en la existencia de procedimientos alternativos para el cálculo de las prestaciones, porque como es evidente cada cotizante escogerá los procedimientos más beneficiosos y el sistema soportará los costes de la planificación sin ganar en equidad real.

En primer lugar, el cálculo de la pensión debe realizarse sobre los periodos de cotización real, sin que el procedimiento pueda añadir o restar sin justificación periodos o bases de cálculo.

En segundo lugar, la capacidad de elección de base de cotización debe limitarse para evitar una planificación prestacional desvinculada del nivel de ingresos del cotizante,

que además genera situaciones de desprotección cuando no se ha mutualizado una contingencia, o cuando sobreviene una interrupción de la actividad y la prestación reconocida es muy inferior a los rendimientos como activo.

En tercer lugar, debe establecerse una única base reguladora para el cálculo de todas las prestaciones del sistema, que utilice mecanismos homogéneos para configurar la media de las bases de cotización que la conforman.

En cuarto lugar, es necesario que se analicen diferentes medidas paramétricas vinculadas con la evolución de los ingresos del sistema, el PIB, la tasa de dependencia o del desplazamiento de la edad legal de jubilación y la esperanza de vida a partir de los 65 años para que una combinación de las mismas puedan acompañar el crecimiento de los gastos con las posibilidades del sistema. Tales parámetros deberían tenerse en cuenta para modular en su caso el periodo de carencia, el cómputo de la base reguladora, el porcentaje aplicable a la misma según el número de años cotizados (i.e. tasa de sustitución).

Además, debe fijarse un procedimiento de cómputo de la pensión de jubilación (en periodos, bases, etc) que no penalice a los trabajadores despedidos al final de su vida laboral, y que garantice en términos crecientes la equidad interna del sistema, y la correspondencia entre cotización efectuada y prestaciones.

Estas medidas, que estructuran mejor el sistema de reparto y permiten acentuar su carácter solidario, no deben excluir su posible combinación con otras actuaciones aplicadas en diferentes países europeos, que han actuado sobre otras variables del sistema o que han creado cuentas nocionales que incorporan a la relación entre aportaciones y pensiones

un conjunto de factores vinculados a la riqueza del país. La definición de acuerdos sociales profundos, el establecimiento de periodos transitorios adecuados, y la existencia de mecanismos de evaluación que permiten conocer los efectos sociales concretos de las modificaciones introducidas, son componentes básicos de las reformas más ambiciosas.

Como es lógico, el mantenimiento de la regla de *statu quo* supone, no sólo que los actuales pensionistas nunca se verán afectados, sino que los trabajadores más veteranos sólo se verán concernidos de forma muy poco significativa. También, aunque sea innecesario, hay que recalcar que estas medidas buscan el equilibrio interno y externo del sistema. Los nuevos procedimientos supondrán un mayor equilibrio, aumentarán las pensiones que guardan una relación insuficiente con las aportaciones producidas, y exigirán mayores aportaciones cuando la desproporción sea desfavorable a éstas. Son medidas que aspiran a hacer sostenible el incremento en la protección social, que va a producirse, y por lo tanto que no prevén disminución alguna del gasto social. Y son medidas que deben acordarse, en el plano social y político, con horizontes temporales lo más dilatados posibles, y aprovechando los instrumentos de evaluación puestos en marcha durante los últimos años (Muestra continua de vidas laborales, proyecciones, etc).

**EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE PENSIONES Y PENSIÓN MEDIA  
A 31 DE DICIEMBRE**

<b>Año</b>	<b>Número</b>	<b>Incr.</b>	<b>Pensión media</b>	<b>Incr.</b>
2000	7.649.392	1,16	471,79	4,98
2001	7.715.679	0,87	498,36	5,63
2002	7.793.805	1,01	519,36	4,21
2003	7.855.750	0,79	550,44	5,98
2004	7.920.695	0,83	581,56	5,65
2005	8.107.268	2,36	612,14	5,26
2006	8.231.379	1,53	647,26	5,74
2007	8.338.439	1,30	681,46	5,28
2008	8.473.927	1,62	725,88	6,52
2009(*)	8.614.238	1,66	761,82	4,95

(\*) estimación

Al igual que otros países europeos, nuestro sistema de Seguridad Social debe de continuar consolidando en los próximos años, tanto su sostenibilidad como su adecuación y suficiencia protectora, todo ello en un contexto de presión sobre las finanzas públicas y de progresivo acercamiento de los desafíos planteados por el envejecimiento demográfico, si bien éstos son más inminentes en el caso de otros países europeos.

En este escenario, el mantenimiento de la capacidad de trabajo a lo largo del ciclo vital, en especial en relación a los trabajadores de más edad y de aquellos con algún tipo de discapacidad o problemas de salud; la prolongación del periodo de vida laboral como consecuencia lógica de un aumento de la esperanza de vida y la generación de un cambio cultural a favor del envejecimiento activo y saludable - objetivos ya formulados en su momento por las Naciones Unidas, y en particular por la OIT - siguen siendo hoy objetivos clave a alcanzar para responder a dichos desafíos.

Por ello, las políticas de Seguridad Social deberán buscar una mayor coordinación con otras políticas conexas (empleo, sociales, rehabilitación y prevención, salud laboral, formación, servicios sociales de apoyo etc) con vistas a favorecer en mayor medida las transiciones desde la protección a la vida activa en aquellos casos en que este potencial exista.