

LOS ACUERDOS DE TOLEDO: LA DEFENSA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DEL BIENESTAR

J. Javier ROMÁN CASTILLO

J. Jesús DE VAL ARNAL

*Profesores de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Zaragoza.*

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. I.- DEL ESTADO SOCIAL Y DE LA CONSTITUCION ESPAÑOLA. II.- LA DEFENSA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO SOCIAL: 1.- Las garantías del art. 53. 2.- El problema de la regresividad del Estado Social. III.- LOS ACUERDOS DE TOLEDO. IV.- CONCLUSIONES.

INTRODUCCION:

El Pacto de Toledo, después de un año de estudio sobre los problemas estructurales del Sistema de la Seguridad Social en el Congreso de los Diputados y las sucesivas reformas sobre diversas prestaciones de la Seguridad Social, es un acuerdo fundamental en nuestra vida democrática. El Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 15 de Febrero de 1994, aprobó la Proposición no de Ley del Grupo Parlamentario Catalán (CIU) por la que se creaba una ponencia, en el seno de la Comisión de Presupuestos con la finalidad de elaborar un Informe, en el que se analizarían los problemas del sistema de Seguridad Social y se indicarían las principales Reformas.

El día 6 de abril de 1995 en el Congreso de los Diputados se discutía la base de los Pactos de Toledo. El informe elaborado por la Ponencia para los análisis de estos problemas resultó aprobado (expte. 154/4), pero quedan muchos problemas por solucionar entre ellos : la regresividad del sistema de Seguridad Social.

Uno de los factores que debemos tener en cuenta en el Estudio de la Seguridad Social es la perspectiva Internacional. Señala Bernd Von Maydell¹ al hablar de las tendencias y perspectivas en la esfera social, que las mismas, no pueden considerarse o interpretarse únicamente en el ámbito nacional, debe hacerse en un análisis más amplio que abarque los aspectos internacionales de la cuestión. Una de las características de todos los sistemas europeos de la Seguridad Social, es la cobertura universal o extensión de protección a toda la población y en este sentido se deber resaltar que se trata no sólo de una responsabilidad de cada individuo como tal, sino de un individuo en calidad de miembro de una unidad social. Históricamente no debemos perder de vista el modelo de Seguridad Social ya concebido por Bismark consistente en un mecanismo de previsión individual basado en el principio de la mutualidad administrada por organismos autónomos de derecho público.

Frente a las tendencias privatizadoras de todo el sistema de la Seguridad Social, es decir, no sólo el sistema complementario sino también el básico, como es la experiencia chilena, debemos preguntarnos si con dicho sistema se garantiza a largo plazo la seguridad de las inversiones realizadas por cuenta de los asegurados y si se puede establecer un equilibrio social entre desfavorecidos y privilegiados. El principio de solidaridad es el elemento fundamental para todos los sistemas europeos e internacionales de la seguridad Social, mundializando el sistema de la Seguridad Social.

En este artículo homenaje al Profesor Juan Rivero Lamas estudiamos los Acuerdos de Toledo como la base del consenso político para mantener el sistema de Seguridad Social postulado por el art. 41 de nuestra Carta Magna.

I.- DEL ESTADO SOCIAL Y DE LA CONSTITUCION ESPAÑOLA.

En este artículo cuando nos referimos al Estado del Bienestar² nos estamos refiriendo al Estado Social de la IIª Postguerra Mundial. El Estado Social nace, se desarrolla y en estos momentos de finales del siglo XX se pregona su desaparición. El Estado Social nace del compromiso entre los principios del mercado y las exigencias de justicia social, mediante la conjugación pragmática de unos principios que en los orígenes parecían encontrarse en total oposición entre sí³.

Pero ¿qué es el Estado del Bienestar⁴?. “El Estado del Bienestar es un conjunto de instituciones y ordenaciones del Estado que afecta directamente a la supervivencia de una población”⁵. La supervivencia exige unas determinadas condiciones que incluyen alimentos, educación, sanidad, medio ambiente, servicios sociales, etc. Todo ello que parece ser muy simple resulta sumamente complicado de obtener, porque el Estado del Bienestar tiene un componente primordial en el orden económico de los Estados. Sobre el basamento de los estudios constitucionales alemanes⁶, el Estado Social sólo puede alcanzar metas parciales por que los objetivos sociales del Estado son dependientes de las disponibilidades económicas del Estado. Como apunta PAREJO ALFONSO⁷ *la realización del mismo no es inmediata y plena sino relativa e históricamente factible*. En apoyo

del factor económico se argumentaría que tales derechos no sean derechos fundamentales sino principios rectores.

2.- El contenido del Estado Social.

Nuestra Carta Magna establece en el art. 1 que “España es un Estado Social y Democrático de Derecho”. Los tres términos utilizados, se pueden prestar a constituir un Estado Social, un Estado Democrático y un Estado de Derecho que expresan una unidad en cuanto se refiere respectivamente a la actuación del Estado sobre la sociedad⁸.

Nos encontramos ante el Estado Social y Democrático de Derecho, una construcción jurídico-política que resulta imperfecta por lo que es necesario todavía adicionar ciertos elementos que la puedan convertir en un edificio con ligeras grietas pero que permiten hablar de una construcción duradera y firme ante las crisis económicas, revoluciones tecnológicas, cambios en el pensamiento de la sociedad, pero a la vez lo suficientemente compleja como para que pueda desaparecer por un accidente de cualquier tipo.

Pero el Estado Social no puede ni debe separarse del concepto del Estado Democrático y de Derecho por que sólo el Estado Social puede comprenderse desde la visión conjunta que nuestra Carta Magna recoge como Estado Social y Democrático de Derecho.

El Estado Social es el elemento cualificativo del Estado del Derecho⁹, es un elemento de protección que se ejercita por el Estado a través del mandato del art. 9.2 que propugna la intervención del Estado para que la igualdad sea efectiva.

3.- El catálogo de los Derechos Sociales.

El Derecho al trabajo, la propiedad y la empresa, las prestaciones sociales (Seguridad Social, seguro de desempleo, intervenciones de la tercera edad, ayudas en caso de invalidez, protección de la salud, asistencia médica, maternidad, protección a la familia, asistencia a los pobres), asociacionismo y contratación colectiva, cultura y enseñanza, medio ambiente son aquellos derechos que podemos considerar como Derecho Sociales.

Para GARCIA MACHO, conforme a la esfera de protección se pueden dividir en cuatro grupos: Los derechos del trabajo, derechos a la seguridad social, derechos al desarrollo cultural, derechos ecológicos¹⁰. Pero sin duda el derecho social básico para entender el desarrollo del Estado del Bienestar es un Derecho al Trabajo, un trabajo permanente y estable.

El art. 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos no sólo recoge el Derecho al Trabajo. Todo ser humano tiene derecho a la libre elección del trabajo, a la protección del desempleo, a igual salario por trabajo igual, remuneración suficiente que asegure su existencia, derecho a fundar sindicatos y a sindicarse. Pero para obtener estos derechos hay que defender el primero de todos ellos.

Por ello tiene tanta importancia el reconocimiento en las Constituciones de este derecho.

El deber de trabajar no es un deber jurídico propiamente dicho, sino un simple “deber moral” o una mera “obligación social”¹¹.

El Derecho al Trabajo como ha interpretado el Tribunal Constitucional de España “no se agota en la libertad de trabajar, supone también el **derecho a un puesto de trabajo**. El Derecho al trabajo en el aspecto individual se concreta en el igual derecho de todos a un determinado puesto de trabajo si se cumplen los requisitos necesarios de capacidad, y en el derecho a la continuidad o estabilidad en el empleo en su dimensión colectiva el derecho al trabajo implica además un mandato a los poderes públicos para que lleven a cabo una **política de pleno empleo**” (S.T.C. 22/1981, de 2 de julio)..

La Organización Internacional de Trabajo en el Convenio nº 168 (1988) con las normas anteriores¹², postula que todo miembro debe formular como objetivo prioritario una política destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido. En el momento en que el Estado no puede garantizar un puesto de trabajo, debe poner los medios necesarios para que los desempleados dispongan de unas prestaciones de asistencia sanitaria y una cantidad de dinero que les permita unas condiciones de vida saludables y dignas.

El art. 41 de nuestra Carta Magna establece que *los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social* ¹³ *para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, específicamente en caso de desempleo*. Aquí es donde nace la responsabilidad de todos los ciudadanos para que el Pacto de Toledo tenga un sentido de garantía institucional¹⁴.

Pero junto al derecho-deber del trabajo se defiende la libertad de empresa (art. 38 de la Norma Fundamental), conviene recordar que es la propia Constitución, en el mismo precepto, la que condiciona el ejercicio de esa libertad a «las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación». Se constata de este modo, una vez más, la inexistencia en el Derecho constitucional contemporáneo de derechos absolutos y prevalentes frente a otros derechos fundamentales o de rango constitucional. Pero, además, en un Estado social y democrático de Derecho, como el que proclama el art. 1 de la Constitución, es lícitamente posible para el legislador la introducción de límites y restricciones al ejercicio de derechos de contenido patrimonial, como son los de propiedad y libertad de empresa, por razones derivadas de su función social (STC 111/1983, fundamento jurídico 4.º).

La construcción de un Estado Social hace necesaria la intervención de este sobre la economía y los derechos fundamentales conjugando todos ellos en busca de la libertad de los ciudadanos. La STCO 225/1993 sobre la limitación de los horarios comerciales reconstruye el edificio de la economía de mercado para adaptarla al proyecto del art. 1.1 de nuestra Carta Magna.

Hemos hecho especial hincapié sobre el Derecho al trabajo y la libertad de empresa porque el Estado Social de postguerra se fragua sobre el lema de

“empleo estable para la gran mayoría”, que más que lema es la cimentación de toda la política Bedvegriana y de Forsthoff. Y las políticas de los Estados se dirigen hacia el fomento de la ocupación de la población, subvencionando incluso el empleo indefinido.¹⁵

II.- LA DEFENSA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO SOCIAL:

1.- Las garantías del art. 53.

El art. 53 de nuestra Carta Magna prevé un sistema de protección extraordinario de los derechos fundamentales y los principios rectores de la política social y económica. El apartado primero del art. 53 concreta la protección de los derechos fundamentales del capítulo II, mediante lo previsto en el artículo 161.1, a) de la Constitución que trata del recurso de inconstitucionalidad, además de que los derechos y libertades reconocidos en el art. 14 y la Sección primera del Capítulo segundo ante los Tribunales ordinarios por procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Frente a la defensa privilegiada de los Derechos Fundamentales, se ha puesto de manifiesto que existe una falta de operatividad de los Derechos sociales. El Prof. FERRAJOLI ha dicho que: “el Estado Social de Derecho no ha creado una estructura garantista semejante a la creada por el Estado Liberal de Derecho respecto de los Derechos y Libertades”.

Por un lado postulamos una defensa a ultranza de los derechos sociales alcanzados por la sociedad, sobre la misma razón de una justicia social que hace del sistema impositivo la piedra angular, aunque como señaló en su momento el Presidente de la República Francesa GISCARD D’ESTAING “que en el momento que los impuestos y cotizaciones sociales superasen el 40% del PIB podría considerarse que la sociedad había cambiado”.¹⁶ Por ello junto a la justicia social hay que exigir una administración pública eficaz y eficiente, con una noción de servicio público ligada al Estado del bienestar.¹⁷

Como ya ha apuntado GARRORENA MORALES, la primera defensa para el Estado del Bienestar está en el art. 1.1 de nuestra Carta Magna al defender la alegación directa ante el Juez Constitucional del art. 1.1., por los legitimados del art. 32.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional cuando se trate del *recurso de inconstitucionalidad*, por el Juez o Tribunal cuando se sustancie como cuestión de inconstitucionalidad art. 35 de la ley Orgánica del Tribunal Constitucional¹⁸

El problema de la defensa del Estado Social es que existe en nuestra Constitución una separación de los derechos sociales en tres capítulos. A pesar de ello la premisa fundamental es que el Texto Constitucional considerado en su conjunto y de cada uno de sus preceptos en particular asume el carácter de norma.¹⁹

La defensa del Capítulo III de nuestra Constitución se postula en el art. 53.3:

El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la

actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.

Los principios del Capítulo III no pueden ser objeto de recurso de amparo. Quedan excluidos del pronunciamiento protector directo del Tribunal Constitucional.

Según el Prof. GARRIDO FALLA²⁰ los sistemas que otorgan derechos e imponen obligaciones pueden calificarse como jurídicos sólo si contemplan garantías para su efectividad, de donde deriva la importancia del art. 53. Para el Prof. GARRIDO FALLA los principios rectores no pueden entenderse como normas jurídicas puesto que no comportan una relación jurídica traducible en derechos y deberes. Como apunta COSSIO DIAZ estamos ante enunciados retóricos. Frente a esta postura encontramos tesis que admiten la eficacia de los principios rectores. Para ello siguiendo el análisis de COSSIO DIAZ con el art. 9.1 del Texto Constitucional se vincula a los poderes públicos y a los ciudadanos, convirtiendo a nuestro texto constitucional en norma jurídica.

Pero los principios rectores están faltos de determinación o complitud, o bien su eficacia no es directa, lo es indirecta o mediata.

Una explicación del capítulo III y del art. 53.3 del texto Constitucional nos lleva a plantearnos su definición como una garantía del mínimo existente, de tal forma que si se modifica la regulación existente ha de serlo en el sentido marcado por la Carta Magna, forzando un avance en tal sentido y no un retroceso.²¹

Sobre la afectación del poder legislativo, ejecutivo y judicial el art. 53.3 es claro. Sobre el poder judicial los principios rectores de la política social y económica infieren en la interpretación (art. 5.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial)²². La clave como bien apunta COSSIO²³ es la ausencia de un contenido esencial en los principios rectores frente a los derechos fundamentales del capítulo II de nuestra Constitución.

Por todo ello la obligación de igualar a todos (art. 9.2) a través de medidas que creen condiciones soportables de vida, creando un justo ordenamiento social. De la Doctrina alemana se desprende que del texto constitucional no se derivan soluciones concretas sino que sólo se puede recurrir al Tribunal Constitucional en los casos en que el legislador no haya respetado los caracteres del Estado Social. La dificultad es mayor cuando se intente plantear el amparo constitucional ante la falta de regulación o desarrollo de los principios rectores²⁴.

Una defensa constitucional de Estado del Bienestar es tratar de llevar al contenido esencial de los derechos fundamentales los derechos sociales. Así en algunos supuestos resulta bastante fácil; llevar al derecho a la vida en su contenido esencial, el derecho a la salud, o unas pensiones asistenciales pueden fundamentar la protección privilegiada del Capítulo III. Otro ejemplo es la utilización de la calidad de vida como valor jurídico. La calidad de vida se inserta para HIPPEL en el nivel de los superobjetivos de la Rechtspolitic, junto con los derechos, deberes y

valores fundamentales. La antigua cuestión de la FELICIDAD (BHENTHAM) ha tenido un renacimiento mundial bajo el nuevo título de la calidad de vida.

La Comunidad Europea se ha pronunciado últimamente sin vacilaciones sobre las virtualidades de la política medio-ambiental que son parte integrante de la actividad económica.

Igual que otros arts. del Título III no son directamente impugnables mediante la invocación directa de los preceptos constitucionales que las condenan, ya que éstos implican orientaciones directoras de la política social y económica, que si bien habrán de servir de base a la legislación positiva, a la práctica judicial y a la actividad de los poderes públicos ²⁵, sólo pueden ser invocados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo previsto en las leyes que los desarrollan. (art. 53.3 Const.). Frente a la postura de MARTIN MATEO que defiende el amparo de la calidad de vida articulando la defensa ante el art. 43 el Derecho a la Salud, se puede argumentar una defensa mayor como es el derecho a la vida (art. 15).

COSSIO DIAZ²⁶ al reconocer la faceta prestacional de algunos derechos fundamentales como por ejemplo la vida: “respecto del mismo puede señalarse de entrada que es posible concederle una faceta prestacional, no ya, como dijimos, desde los artículos 1.1 y 9.2, sino desde su propia estructura normativa. Creemos que no hay problema en presuponer que este derecho admite la previsión y otorgamiento de prestaciones tendentes al mejoramiento de los niveles de vida de la población, al lado del claro sentido restrictivo que impone a los poderes públicos”.

Siguiendo este hilo argumental llegamos a la Sentencia 53/1985, de 11 de abril, sobre la reforma del art. 417 bis del Código Penal (delito de aborto), y que al tratar la posición del Estado para garantizar la vida, que nos llevaría siempre a un concepto que se superpone y absorbe los principios rectores de nuestro texto constitucional.

La falta de un contenido esencial de los principios rectores puede ser suplantada tal carencia por el desarrollo de la dignidad de la persona, de tal forma que al perseguirse esta se puede decir que estos adquieren el carácter de derechos fundamentales.²⁷

2.- El problema de la regresividad del Estado Social.

Pero una vez construido y relacionado nuestro Estado Social, surge, frente a la consolidación de derechos en los ciudadanos, la cuestión de si deberá producirse un avance en la legislación y la protección o es posible una regresividad de estos derechos.

Parece apuntarse en una primera línea la defensa de la irreversibilidad²⁸ de los derechos sociales ya no sólo reconocidos sino también desarrollados por la norma legal. Por otro lado GARCIA DE ENTERRIA apunta que el orden constituido no es un orden cerrado.

Hay que indicar, sin embargo, que no se mantenido por el Tribunal Constitucional una reversibilidad total sino que como señala en el STC 34/1981, de 10 de noviembre: no se puede privar al trabajador sin razón suficiente de las conquistas sociales ya conseguidas. La expresión “sin razón suficiente” introduce el principio de razonabilidad²⁹ y, por lo tanto una reversibilidad justificada.³⁰

Frente a la denominada crisis del Estado Social o del Estado del Bienestar, y ciertos recortes como pueden ser los señalados en la última Ley de Presupuestos para el año 1994³¹, a la hora de tratar como rentas las pensiones por invalidez permanente total, o las prestaciones por desempleo³².

Como señalan LOPEZ GUERRA Y DE ESTEBAN se podría aceptar la inconstitucionalidad de las disposiciones legales que reforman in pejus la normativa vigente en materia social³³. Pero, ¿cómo se puede garantizar la irreversibilidad?. El Tribunal Constitucional tiene una función de garantía, pero también lo tienen el Parlamento y el Ejecutivo de la Nación³⁴.

Frente a la actuación del Tribunal Constitucional no parece que haya unanimidad sobre su actuación para hacer frente a las políticas restrictivas de lo social³⁵.

En la breve historia de nuestro Tribunal Constitucional es la STCO 134/1987 una de las pocas donde se trata de este tema. El Tribunal Central de Trabajo, Sección cuarta, por medio de Auto de 9 de mayo de 1985 planteó cuestión de inconstitucionalidad, registrada con el núm. 494/1985 cuya tesis central es que los arts. 41 y 50 de nuestra Carta Magna configuran un sistema de protección y seguridad social adecuado y suficiente, uno de cuyos límites, en virtud de normas de Derecho de Gentes, es la irregresividad de las pensiones, concepto que opera como límite a la potestad del legislador a efectos de fijar la “adecuación y suficiencia del sistema de protección. Según manifiesta el Fiscal General del Estado el principio de irregresividad está ligado a los valores superiores del ordenamiento jurídico.³⁶ El Tribunal Constitucional contesta a este tema señalando que lo que se garantiza en el art. 41 y 50 es el mantenimiento por los poderes públicos de un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones suficientes para situaciones de necesidad y el que los poderes públicos garantizarán mediante pensiones adecuadas la suficiencia económica a los ciudadanos de la tercera edad. Por ello el limitar la cuantía máxima de una pensión del sistema de la Seguridad Social o negar la actualización durante un tiempo de las superiores cuantías no supone una regresividad, sino que frente a esta postura no se debe de prescindir del deber de solidaridad. (STCO 134/1987, de 21 de julio).

En el mismo sentido se afirma la STC 100/1989, de 5 de junio, sobre un supuesto de jubilación anticipada por aplicación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto de Medidas urgentes para la Reforma de la Función Pública, si bien lo que hace es reconocer en el art. 50 del texto constitucional un límite a los poderes del Estado aunque dicho precepto no reconoce derechos susceptibles de recurso de amparo.

Esta Sentencia si bien trata el tema de la irreversibilidad de los derechos sociales, la verdad es que plantea dudas porque se está refiriendo a cuantías máximas de pensiones. La cuestión es inmediata, ¿cual debe ser el mínimo garantizado por el Estado Social?

Hasta el año 1990 nuestro país no cuenta con una Ley de prestaciones no contributivas. (Ley 26/1990), que señala unos mínimos. El Real Decreto 2.548/1994, de 29 de Diciembre para las pensiones de la Seguridad Social de modalidad no contributiva fija la cuantía en 34.070 ptas, o la prestación económica para los minusválidos según la Ley 13/1982, de 7 de abril de Integración Social de Minusválidos lo cifra en 24.935 ptas, más ayudas por 3ª persona (9.725 ptas.), más subsidio por movilidad y compensación de gastos de transporte 5.495 ptas. Cantidades todas ellas inferiores al Salario Mínimo Interprofesional 62.700 ptas. mensuales para los mayores de 18 años. Ello es muy importante por que le SMI es una pieza fundamental de la política económica y social³⁷. Su importancia se demuestra por que su cuantía es la que permite acceder, por ejemplo, a las prestaciones de asistencia sanitaria, o percibir el subsidio por desempleo, acceder a viviendas de protección oficial, colegios públicos o privados concertados.³⁸

Pues bien, a pesar de tener una cantidad indicitaria, esta todavía es una meta por conseguir por que no todas las prestaciones del Estado Social cumplen con el mínimo de esta cantidad. Sin embargo, esta cantidad si que sirve para determinar la posibilidad de acceder a determinadas ayudas³⁹.

III.- LOS ACUERDOS DE TOLEDO:

En este Acuerdo de Toledo no han participado los sindicatos más representativos sino los partidos políticos, y en este sentido sirve como antecedente los denominados Pactos de la Moncloa firmados en Madrid el 25 de Octubre de 1977, por las Fuerzas Políticas, no sindicales en un momento en que el diagnóstico de la situación económica del país era calificado como grave debido a la confluencia de diversas crisis.

En los Pactos de la Moncloa se acuerda el establecimiento de una serie de limitaciones en materia presupuestaria en los gastos de la Seguridad Social, acordándose reducir los costos de trabajo para las empresas mediante un menor crecimiento de las cuotas de la Seguridad Social y un progresivo control social de las prestaciones con participación de los representantes de los trabajadores, de los empresarios y de las distintas fuerzas sociales, promoviéndose al mismo tiempo una creciente participación de la sociedad en las decisiones y funcionamiento de la Seguridad Social.

A semejanza con las propuestas del Acuerdo de Toledo, se propone la equiparación e integración de los Regímenes Especiales de la Seguridad Social, determinándose que el Régimen de Seguridad Social Agraria se equipare al Régimen General de acuerdo con el ritmo que permita la política económica, revisando los

Sistemas de cotización, los criterios de prestaciones y los de fijación de la cuantía de las cuotas tanto de los empresarios como de los trabajadores.

No obstante no haber participado las fuerzas sindicales tanto en los Pactos de la Moncloa como en los Acuerdos de Toledo, las posteriores reformas legislativas con base en los pactos de la Moncloa si que obtuvieron el respaldo de los Sindicatos y la Patronal.

El Pacto de Toledo ha supuesto un acuerdo suscrito entre las diversas fuerzas políticas para asegurar el futuro del sistema público de pensiones. Es un acuerdo que garantiza el sistema implantado a través del art. 41 de la Constitución Española de 1978 trazando tres niveles: Universal, contributivo y complementario.

Los puntos más importantes de dicho acuerdo los podemos centrar en tres:

- a) Financiación del sistema y cotización
- b) Gestión y reorganización de los Regímenes Especiales.
- c) Prestaciones.

En lo que se refiere a la financiación, destaca la propuesta de separación de las dos fuentes, por un lado las cuotas de empresarios y trabajadores, con las que se financiarían las prestaciones denominadas contributivas y por otro los impuestos generales para atender las denominadas prestaciones universales par a todo ciudadano en situación de necesidad.

Para la financiación del Sistema es elemento esencial la cotización de empresarios y trabajadores y aunque se propugna la rebaja de cotizaciones sociales al objeto de que dicha rebaja permita la creación de empleo, tal reducción debe estar condicionada al mantenimiento del equilibrio del Sistema contributivo.

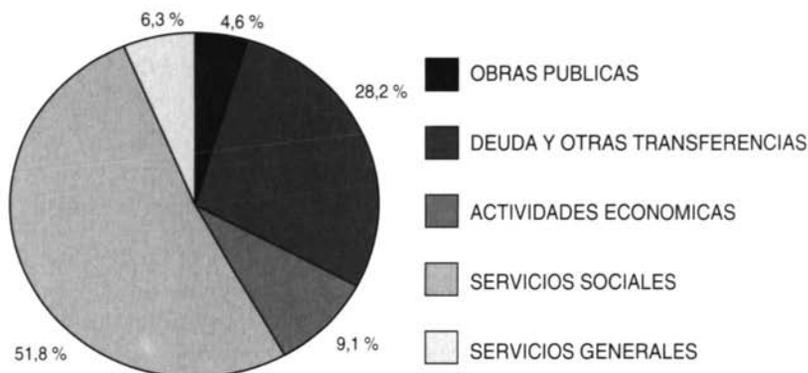
Con referencia a la gestión, precisa el documento de la necesidad de una mayor eficacia gestora, debiendo mejorar la recaudación y debiendo atajar la economía sumergida, simplificándose al mismo tiempo la situación actual de los regímenes especiales, integrándolos en el Régimen General.

Por último y en lo que se refiere a las prestaciones, el pacto propugna que se guarde una proporcionalidad entre la prestación y la cotización realizada por el interesado manteniéndose los topes máximos de prestaciones establecidos en el Sistema Público de la Seguridad Social.

En el análisis de las prestaciones en concreto, debemos destacar la propuesta en lo que a la pensión de jubilación se refiere de facilitar la prolongación voluntaria de la vida activa de aquellas personas que lo deseen; un mayor control en las prestaciones por Incapacidad Temporal e Invalidez Permanente y una ampliación de la cobertura de las prestaciones de Muerte y Supervivencia, singularmente las pensiones de Viudedad y Orfandad.

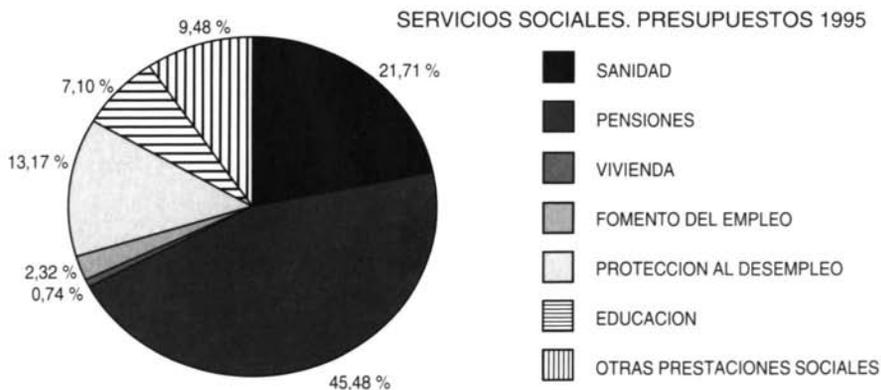
Lo que se trata es de mantener el sistema de Seguridad Social que el art. 41 de nuestra Carta Magna defiende como Principio rector de la Política Económica y Social.

Adaptar el sistema y la legislación que desarrolla el art. 41 a la realidad social y económica que vive España y Europa, por que hemos de recordar que vamos hacia la Unidad Europea y para ello también es necesaria una armonización de la materia de Seguridad Social Europea.



EL GASTO EN LOS PRESUPUESTOS PARA 1995

La Ley de presupuesto para el año 1995, Ley 41 y la de "acompañamiento", nº 42 sobre medidas administrativas, fiscales publicada en el Boletín Oficial del Estado de 31 de Diciembre de 1994, observamos como el conjunto de las políticas sociales son el 51,8% del Presupuesto consolidado, financiero y no financiero del Estado, sus Organismos Autónomos, Seguridad Social y Entes Públicos.



Como podemos observar de los Gastos en Servicios Sociales, de los 30 billones de presupuesto 11 billones corresponden al Presupuesto Consolidado de Gasto de Seguridad Social⁴⁰.

El 65% del conjunto de los gastos del Sistema se dedican al pago de las prestaciones económicas que la Seguridad Social concede a sus beneficiarios y que, para el año 1995 se estiman en unos siete billones. El 86% de este importe corresponde a las prestaciones económicas contributivas por vejez, invalidez y muerte y supervivencia. Las prestaciones sanitarias son las segundas en importancia cuantitativa absorbiendo alrededor de un 31 por ciento de los recursos del sistema.

IV.- CONCLUSIONES:

1.- El Sistema de Seguridad Social que se establece a partir del art. 41 de la Carta Magna no es un sistema irreversible, pero existen una limitaciones a su desaparición, permaneciendo como un sistema público con posibilidad de establecer sistemas privados complementarios. Las dificultades que surgen con motivo del problema del desempleo, envejecimiento de la población, al elevarse los beneficiarios del sistema hacen necesario un acuerdo por el mantenimiento del Sistema Público de Pensiones.

2.- El Acuerdo de Toledo tiene como mensaje final el mantenimiento del sistema público de Seguridad Social que es el límite y garantía institucional que como principio rector de la política social del Estado marca el art. 41.

3.- La eficacia del Acuerdo pasa por el compromiso de aceptación de los sindicatos, que no son parte en el Acuerdo, si bien han participado en las Sesiones del Congreso de los Diputados sobre los problemas estructurales del Sistema de la Seguridad Social.

4.- Se ha de considerar que el Acuerdo de Maastricht potencia el mantenimiento del Estado del Bienestar que es la base para el desarrollo de la Unión Europea.

NOTAS

¹BERND VON MAYDELL: "El Porvenir de la Seguridad Social", *RIT*, vol. 113, 1994, núm. 4, págs. 571-583.

²RAMESH MISHRA: *El Estado de bienestar en crisis. Pensamiento y Cambio Social.*, MTSS, 1992. Último capítulo sobre el futuro del Estado Social del Bienestar.

GERHARD A. RITTER: *El Estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional.*, MTSS, 1991.

³Un estudio sobre las corrientes funcionalistas, los teóricos del conflicto. RUBIO LARA, M.J.: *La Formación del Estado Social.* MTSS, 1991, pág.330 y ss.

⁴CORSO, G.: "I diritti sociali nella Costituzione italiana", en la *Riv. Tr. di Dir. Pub.* 1981, n.º. 3, págs. 755 y ss.

⁵En este mismo sentido GÖRAN THERBORN: *Estados del Bienestar e igualdad, en crisis económica y Estado del Bienestar.* Instituto de Estudios Fiscales, 1988, pág. 191.

⁶PAREJO ALFONSO, L.: *Estado Social y Administración Pública. Los postulados constitucionales de la Reforma Administrativa.* Ed. Civitas, Madrid, 1983, pág. 29 y ss.

Se reflejan en estas páginas un repaso a los estudios sobre la Constitución de Bonn de 1949, de IPSEN, FORSTHOFF, BACHOFF, FECHNER, ABENDROTH, HERRFAHRDT, MAUNZ.

⁷PAREJO ALFONSO, L.: *Estado Social y Administración Pública...* vid. cit. pág. 90 y ss. Los antecedentes en Hesse y ABENDROTH, W.: *El Estado social*. CEC, Madrid, 1986.

⁸DE CABO MARTIN, C.: "La crisis del Estado Social", en *Estudios sobre el Estado Social*, Coor. CAMARA VILLAR, G., CANO BUESO, J., Ed. Tecnos. 1993, pág. 13.

GARCIA COTARELO: R.: *Del Estado del Bienestar al Estado del malestar*, Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

En concreto CAPITULO III Y VII. El enfoque jurídico de la protección del Estado Social del Bienestar. GARCIA DE ENTERRIA, E.: *La Constitución como norma jurídica*, Ed. Civitas, Madrid, 1981.

⁹STCO, Pleno, de 24 de febrero de 1994, sobre protección de la infancia y la naturaleza preventiva de lo social.

¹⁰GARCIA MACHO, R.: *Las aporías de los Derechos Fundamentales sociales y el Derecho a una vivienda*. Estudios de Derecho público, Madrid, 1982, pág. 134.

¹¹MARTIN VALVERDE, A.: "Pleno empleo, Derecho al trabajo, deber de trabajar.", en *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Constitución*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.1980, págs.185-204

¹²Convenio y Recomendación sobre el desempleo, 1934, Recomendación sobre el desempleo 1935; Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944; Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952; convenio y Recomendación sobre la política del empleo, 1964; Convenio y Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 1975; Convenio y Recomendación sobre la política de empleo, disposiciones complementarias, 1984.

¹³Régimen Público de Seguridad Social que aparece como protector del desequilibrio entre las diversas clases sociales. Nuestros antecedentes los contemplamos en el Retiro Obrero, los seguros sociales unificados y el Mutualismo laboral, y a partir del año 1967 comienza el Régimen General, compatibilizado con el resto de la Universalidad del sistema. La Ley 24/1972 de 21 de junio, el texto Refundido de 30 de junio de 1974, las reformas de la Ley 26/1985 de 31 de julio, la modificación de las mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales del año 1990 en la Ley General de Presupuestos, y el Texto Refundido de 20 de junio de 1994 (BOE de 29 de Junio de 1994).

¹⁴Sobre la garantía institucional: SANCHEZ URAN AZAÑA, Y.: *Seguridad Social y Constitución*, Estudios de Derecho Laboral, Ed. Civitas, 1995, pág.136 y ss.

¹⁵Ley 22/1992, de 30 de julio, en su capítulo I "Programa público de fomento de la contratación indefinida".

¹⁶ROSANVALLON, P. *La crise de l'Etat Providence*, Ed. du Senil, París, 1981.

¹⁷SERRANO TRIANA, A.: *La utilidad de la noción de servicio público y la crisis del Estado del Bienestar*, IELSS, 1983.

¹⁸GARRORENA MORALES, A.: *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*. Universidad de Murcia, 1980, pág. 71.

¹⁹Sobre el tema: GARCIA DE ENTERRIA, E.: *La Constitución española de 1978*. Estudio sistemático. Civitas. Madrid, 1980. RUBIO LLORENTE, f.: "La Constitución como fuente del Derecho", en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*. IEF. Madrid. 1979.

²⁰GARRIDO FALLA, F.: "Artículo 53", en *Comentarios a la Constitución*, Ed. Civitas, Madrid, 1980, págs. 579-582 y 590-591.

²¹DE ESTEBAN y LOPEZ GUERRA,.: *El Régimen Constitucional Español*, vol. 1, Barcelona, 1980.

²²Art. 5.1 La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico, y vincula a todos los jueces y Tribunales, quienes interpretarán y aplicarán las leyes y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos.

²³COSSIO DIAZ, J.R.: *Estado Social y derechos de prestación*. CEC. Madrid. 1989, pág. 272.

²⁴Sobre las garantías de inconstitucionalidad por omisión en GARCIA MACHO, R.: *Las aporías de los derechos sociales y el derecho a una vivienda*, Madrid, 1982, págs. 77-78.

²⁵MARTIN MATEO, R.: "La calidad de vida como valor jurídico", en *Estudios sobre la Constitución Española en Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*. Tomo II, pág. 1437 y ss. En este sentido la STC 152/1988, de 20 de julio, donde se menciona el papel de los principios rectores:

"La política de la vivienda, junto a su dimensión estrictamente económica, debe tener un señalado acento social, en atención al principio rector que establece el art. 47 de la Norma fundamental, siendo así que uno y otro aspecto, -el económico y el social- se revelan difícilmente separables. Sin embargo, el art. 47 no constituye por sí mismo un título competencial autónomo en favor del Estado, sino un mandato o directriz constitucional que ha de informar al actuación de todos los poderes públicos art. 53 de la CE) en el ejercicio de los derechos constitucionales."

²⁶COSSIO DIAZ, J.R.: *Estado Social y derechos...* vid. cit. pág. 190,

²⁷COSSIO DIAZ, J.R.: *Estado Social y derechos...* vid. cit. pág. 280,

²⁸Sobre la irreversibilidad del Decreto-Ley 1/1992, de 3 de abril de Medidas urgentes sobre fomento del empleo y protección por desempleo. (BOE de 7 de abril de 1992). LOPEZ GARRIDO, D.: "Reflexiones sobre la Constitucionalidad del Real Decreto Ley 1/1992", *Revista española de Derecho Constitucional*, nº 37, 1993, págs. 14-48

²⁹Sobre el principio de la razonabilidad, ATIENZA M.: "Sobre lo razonable en Derecho", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº, 27, Septiembre-Diciembre 1989.

³⁰CASCAJO CASTRO, J.L.: *La tutela constitucional de los derechos sociales*, CEC, Madrid, 1988, págs. 39-40. GARCIA MACHO, R.: *Las aportas de los derechos sociales y el derecho a una vivienda*, Madrid, 1982. pág. 102.

³¹Ley 21/1993, de 29 de Diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1994, art. 62. Exenciones: Uno Estarán exentas las siguientes rentas: Las prestaciones reconocidas al sujeto pasivo por la Seguridad Social o las Entidades que la sustituyan como consecuencia de incapacidad absoluta o gran invalidez. Con lo que se interpreta que la Invalidez permanente total para la profesión habitual no está exenta (art. 135.4 Ley General de la Seguridad Social.)

³²Sobre la prestación por desempleo art. 63 de la Ley 21/1993, de 29 de Diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1994. Sobre este tema D. Federico Trillo Figueroa Martínez Conde en nombre de una lista de Parlamentarios del Grupo Popular presentaron recurso de Inconstitucionalidad contra el art. 62 de la Ley 21/1993, de 29 de Diciembre, por la que se da nueva redacción al apartado uno, letras b y c) del art. 9 de la Ley 18/1981, de 6 de junio del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que supone una postura regresiva.

³³DE ESTEBAN, J., y LOPEZ GUERRA, L.: *El Régimen Constitucional Español*, vol. 1, Barcelona, 1980, pág. 347.

³⁴Sobre este tema también: SANCHEZ URAN AZAÑA, Y.: *Seguridad Social y ...*vid. cit., pág.139 y ss.

³⁵CASCAJO CASTRO, J.L.: *La Tutela Constitucional de los Derechos sociales*, CEC, Cuadernos y debates, nº 5, 1988, pág. 44.

³⁶Sobre los valores superiores, PECES BARBA, G.: *Los valores superiores*, Ed. Tecnos,1984.

³⁷Sobre el tema GARCIA PERROTE ESCARTIN, I.: "El Salario Mínimo Interprofesional," en *Estudios sobre el salario*, Coord. Enrique de la Villa, Ed. Acar. 1993, págs. 303-360.

³⁸La STSJ de Castilla-La Mancha de 16 de Diciembre de 1991, Ar. Social 6697, trata el tema de la incidencia del SMI sobre otras prestaciones de la Seguridad Social y el tema de las pagas extraordinarias en el subsidio por desempleo.

³⁹Sobre las necesidades de una persona y los umbrales de la pobreza, DURAN HERAS, A.: "Personas con recursos escasos y protección social", *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, nº 9, 1993, págs. 111-118.

⁴⁰La partida de Transferencias corrientes con una dotación de unos 9 billones, comprende las prestaciones económicas de Seguridad Social y las Transferencias a las Comunidades Autónomas para hacer frente a las competencias asumidas, en materia de asistencia sanitaria, servicios sociales y prestaciones no contributivas, las cuales se han visto incrementadas por la extensión de dichas competencias a la Comunidad Autónoma Canaria en el transcurso del año 1994.