



# LA «REVISIÓN» DEL PACTO DE TOLEDO

GUILLERMO L. BARRIOS BAUDOR

*Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*

Universidad Rey Juan Carlos

## EXTRACTO

Mediante el *Informe de la Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por la aplicación de las recomendaciones del Pacto de Toledo* se procede, en primer término, a analizar el desarrollo de las recomendaciones del Pacto de Toledo y, en su caso, a la actualización de las mismas, para, en segundo término, incorporar nuevas propuestas con las que afrontar los cambios habidos desde 1995 en la realidad social e institucional de España. Tras una breve introducción en la que se resumen los antecedentes del documento en cuestión, en el presente trabajo se da noticia de las conclusiones alcanzadas por la Comisión que elaboró dicho informe, al tiempo que se aprovecha la ocasión para efectuar un primer análisis crítico de las mismas. De modo muy gráfico y en sencillo resumen de cuanto a continuación se indicará, podría decirse que la Comisión se ha limitado a cumplir con su trabajo (fundamentalmente, revisar el Pacto de Toledo) y poco más. De hecho, escasas han sido las novedades introducidas por la Comisión en dichas conclusiones, como escaso ha sido también el nivel de compromiso asumido respecto de todas y cada una de ellas. No obstante lo anterior, el mayor mérito de la Comisión reside aquí en institucionalizar el consenso político y el diálogo social como vías de permanente consolidación y perfeccionamiento de nuestro sistema público de protección social. De este modo, por más que su contenido sea objeto de periódicas actualizaciones (por otra parte, del todo punto necesarias), el espíritu del Pacto de Toledo que tan buenos resultados nos ha dado seguirá siempre vivo.

**ÍNDICE:**

1. INTRODUCCIÓN
2. EL DESARROLLO DEL PACTO DE TOLEDO
  - 2.1. Separación y clarificación de las fuentes de financiación
  - 2.2. Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones
  - 2.3. Fondo de Reserva
  - 2.4. Financiación, simplificación e integración de Regímenes Especiales
  - 2.5. Mejora de las bases de cotización
  - 2.6. Cotizaciones orientadas al empleo
  - 2.7. Modernización e información al ciudadano
  - 2.8. Gestión del sistema
  - 2.9. Lucha contra el fraude
  - 2.10. Sobre el carácter contributivo del sistema
  - 2.11. Edad de jubilación
  - 2.12. Prestaciones de viudedad y orfandad
  - 2.13. Solidaridad y garantía de suficiencia
  - 2.14. Sistemas complementarios
3. RECOMENDACIONES ADICIONALES
  - 3.1. Nuevas formas de trabajo y desarrollo profesional
  - 3.2. Mujer y protección social
  - 3.3. Dependencia
  - 3.4. Discapacidad
  - 3.5. Inmigración
4. EL SISTEMA DE PENSIONES EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA
5. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN
6. VALORACIÓN FINAL

**1. INTRODUCCIÓN**

Partiendo del hecho más que probable de que las previsiones de diversa índole tomadas en cuenta para la elaboración del Pacto de Toledo<sup>1</sup> podrían «alterarse significativamente en las próximas décadas», su Recomendación XV consideró «del máximo interés» la utilización, en el Gobierno y en el Parlamento, de los instrumentos necesarios con los que efectuar «un seguimiento y una evaluación periódica de la evolución de las magnitudes que intervienen en el equilibrio financiero del sistema para operar con las intervenciones que fueran requeridas en cualquier eventualidad». Y, en este

<sup>1</sup> Técnicamente *Texto aprobado por la Comisión de Presupuestos sobre la base del informe elaborado por la Ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse*, aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión de 6 abril de 1995 (BOCG 12-4-1995). Sobre este Pacto *vid.*, por todos, BLASCO LAHOZ, J. F.: *La reforma de la Seguridad Social: El Pacto de Toledo y su desarrollo*, Tirant lo blanch, Valencia, 1997, págs. 59 y ss., así como CABANILLAS BERMÚDEZ, J. M.: *El pacto de Toledo. Análisis descriptivo del sistema nacional de la Seguridad Social en España*, Tecnos, Madrid, 1997.

sentido, de forma expresa propuso aquella «que el Congreso de los Diputados cada cinco años cree una Ponencia que estudie el presente y futuro del sistema de Seguridad Social como garantía de continuidad del mismo».

Alcanzado dicho plazo quinquenal, la Mesa de la Cámara del Congreso, en su reunión de 30 de mayo de 2000 adoptó el acuerdo de crear «una Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por la aplicación de las recomendaciones del Pacto de Toledo y, en base a ello, estudiar su desarrollo de futuro, dentro de los criterios de estabilidad, sostenibilidad e igualdad de prestaciones para toda España, que permita garantizar la continuidad en la mejora del nivel de bienestar de nuestros pensionistas, con especial atención a las pensiones de menor cuantía».

Dicha Comisión, compuesta por un total de veinticinco Diputados de los distintos grupos políticos, quedó formalmente constituida el 14 de junio de 2000, dando comienzo a sus trabajos el día 28 de junio de 2000. Desde esta fecha hasta la finalización de los mismos, se sucedieron más de una treintena de sesiones. Además de atender a los numerosos expertos y autoridades nacionales y extranjeras que participaron en ellas y analizar la numerosa documentación presentada, la Comisión consideró oportuno trasladar a una delegación a Bruselas y Berlín. En el primer caso, para realizar reuniones de estudio con representantes de las instituciones comunitarias competentes; en el segundo, para el conocimiento de las reformas a introducir en el sistema alemán de pensiones, así como las causas de dichas reformas.

Finalmente, en su última sesión de 30 de septiembre de 2003, la Comisión aprobó, para su elevación al Pleno del Congreso, el informe que da pie al presente comentario. La aprobación del citado informe por el Pleno del Congreso de los Diputados tuvo lugar, tras la defensa de los diferentes votos particulares, en la sesión plenaria número 271 de 2 de octubre de 2003 con el siguiente resultado que se desprende del Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Pleno y Diputación Permanente), núm. 284: votos emitidos 239; a favor, 228; en contra, seis; abstenciones, cinco.

Con carácter general, la redacción de dicho informe, que aparece publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (Congreso de los Diputados) núm. 596, serie D, de fecha 2 de octubre de 2003, perseguiría los dos siguientes objetivos: por un lado, valorar los resultados de la aplicación de las quince recomendaciones del Pacto de Toledo y, por otro, «perfilar las modificaciones más adecuadas que deben introducirse en el actual sistema de pensiones, con el objeto de adaptarlo a la cambiante horma de los tiempos, de conformidad con las transformaciones sociales y económicas, así como con los cambios demográficos que se vienen advirtiendo para un futuro no tan lejano».

A tales objetivos generales el informe de la Comisión dedica un total de 103 páginas estructuradas de la siguiente forma:

- a) Antecedentes (págs. 2 a 17). Además de los aspectos relativos a la creación de la Comisión, su específica composición o la determinación del plazo máximo para la ejecución de sus trabajos, en esta primera parte se da cuenta de las sesiones celebradas con indicación de los concretos comparecientes a las mismas, la exhaustiva documentación recibida, así como los desplazamientos efectuados.
- b) Introducción (págs. 17 a 21). Junto a la presentación del informe y la indicación expresa de los objetivos perseguidos, en esta parte se contiene, de manera muy resumida, la evolución legislativa con especial incidencia en la materia que ahora nos ocupa desde 1995 hasta el año 2003.
- c) Orientaciones comunitarias en relación con la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en la Unión Europea y principales reformas ya efectuadas por Estados miembros con arreglo a las mismas (págs. 21 a 33). De manera, asimismo, resumida, se recogen aquí las principales recomendaciones (hasta un total de veinticuatro) efectuadas por las instituciones comunitarias en materia de pensiones. A su vez, se da cuenta de los aspectos más destacables de las reformas del sistema de pensiones en Alemania y Suecia.
- d) Evolución demográfica prevista para España (págs. 33 a 39). Junto a otros estudios y proyecciones demográficas, en esta parte se procede a revisar las proyecciones sobre la población española efectuadas por el Instituto Nacional de Estadística (agosto 2001).
- e) Conclusiones. Tras su presentación general en un considerable Preámbulo, se exponen aquí las principales conclusiones obtenidas por la Comisión. Dichas conclusiones aparecen divididas en cuatro grandes apartados: desarrollo del Pacto de Toledo, recomendaciones adicionales, el sistema de pensiones en el marco de la Unión Europea y, por último, seguimiento y evaluación. Como fácilmente puede deducirse, ésta es la parte más importante del informe y, por tal motivo, a ella se dedicará por entero el grueso del presente comentario.
- f) Anexo estadístico (págs. 48 a 89). Al igual que en su día hiciera el Pacto de Toledo, como complemento del informe se incorporan en esta parte hasta un total de cincuenta y cinco cuadros estadísticos de muy diverso contenido.
- g) Votos particulares (págs. 90 a 103). En fin, termina el informe recogiendo los no muy numerosos votos particulares presentados a las conclusiones de la Comisión por los distintos grupos parlamentarios.

Pues bien, tal y como se ha adelantado ya y sin perjuicio de acudir a los demás apartados cuando ello resulte preciso, a continuación se procede a dar noticia, siquiera muy brevemente por evidentes razones de espacio, de las distintas conclusiones alcanzadas por la citada Comisión. En este sentido,



parece oportuno avanzar cómo, tras el Preámbulo, la Comisión procede, en primer término, «a analizar el desarrollo de las recomendaciones del Pacto de Toledo y, en su caso, la actualización de las mismas, para, en segundo término, proceder a incorporar nuevas propuestas para afrontar los cambios habidos, desde 1995, en la realidad social e institucional de España». Propuestas que, de este modo, pasarían a formar parte del contenido del Pacto de Toledo, verdadero hito en el trascendental proceso no traumático de consolidación y racionalización de nuestro sistema público de pensiones.

Siendo ello así, no puede dejar de reconocerse que gran parte del éxito del Pacto de Toledo ha residido en el clima de diálogo social que, con fracturas de mayor o menor alcance, le siguió en los años posteriores a su aprobación y del que son referencia imprescindible el *Acuerdo social para la consolidación y racionalización del Sistema de Seguridad Social* de 9 de octubre de 1996, el *Acuerdo sobre revalorización de las pensiones mínimas del sistema de la Seguridad Social para el año 2000* de 16 de septiembre de 1999 y el *Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social* de 9 de abril de 2001. De hecho, junto a las Recomendaciones del Pacto de Toledo, buena parte del contenido de dichos acuerdos se encuentra extraordinariamente presente en el documento que ahora se comenta. Veamos a continuación con qué alcance y contenido<sup>2</sup>.

## 2. EL DESARROLLO DEL PACTO DE TOLEDO

### 2.1. Separación y clarificación de las fuentes de financiación

Respecto del contenido de la Recomendación I del Pacto de Toledo cuyo título se reitera aquí, el informe de la Comisión prácticamente se limita a constatar cómo el legislador ha procedido a dar cumplimiento a la misma separando y clarificando las fuentes de financiación de la Seguridad Social en función de la naturaleza, contributiva o no, de las prestaciones que integran su acción protectora.

Como es sabido, al menos en parte, ello ha sido así gracias a las modificaciones introducidas en el artículo 86 LGSS por la Ley 24/1997, de 15 de julio, de consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social, dictada en aplicación del Acuerdo Social de 1996 [apartado a)]. Ha de advertirse, sin embargo, que, como bien constata la Comisión, el proceso de separación y clarificación de las fuentes financieras de la Seguridad Social sigue abierto. Principalmente porque, pese al expreso reconocimiento

<sup>2</sup> Un primer comentario al presente documento puede consultarse en CARDENAL CARRO, M.: «El nuevo “pacto de Toledo”», *Aranzadi Social*, núm. 13, 2003, pág. 9 y ss.

de su naturaleza no contributiva [art. 86.2 b) LGSS], los complementos a mínimos de las pensiones contributivas de la Seguridad Social todavía siguen financiándose, en parte, con cargo al presupuesto de la Seguridad Social. Lo cual, como fácilmente puede imaginarse, supone una considerable detracción de los recursos propios del sistema de Seguridad Social que bien pudieran destinarse, por ejemplo, a la mejora de su acción protectora (fundamentalmente, en sus cuantías mínimas) o a la rebaja de las cotizaciones sociales.

Con todo, fruto del Acuerdo Social de 2001, la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, incorporó al texto de la LGSS un procedimiento gradual para la definitiva financiación íntegra de estos complementos con cargo a las aportaciones del Estado, procedimiento que no debiera superar el plazo de los doce años a contar desde el uno de enero de 2002 (disp. transit. decimo-cuarta LGSS). No obstante lo anterior, en la presente recomendación la Comisión considera conveniente agilizar la culminación definitiva de este proceso «dentro del plazo de vigencia de estas recomendaciones», en principio, cinco años.

Dentro de este complejo proceso de separación y clarificación de las fuentes de financiación, téngase en cuenta, además, que hasta las recientes modificaciones introducidas por la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, en el Capítulo IX del Título II de la LGSS existía un cierto desfase entre la naturaleza, contributiva o no, de las asignaciones económicas de la Seguridad Social por hijos a cargo y su financiación, a cuyos solos efectos estas prestaciones tenían naturaleza no contributiva [art. 86.2 b) LGSS]. Con la actual consideración como de carácter no contributivo de todas las prestaciones familiares de la Seguridad Social de contenido económico, dicho desfase quedaría hoy en día superado al coincidir, plenamente hoy, su naturaleza y financiación.

Por lo demás, el informe de la Comisión se limita a reiterar e insistir en previsiones ya establecidas en la Recomendación I del Pacto de Toledo o en los Acuerdos Sociales de 1996 y 2001. Así, por ejemplo, se incide en el dato de que las cotizaciones sociales deban garantizar la cobertura de las prestaciones de carácter contributivo. Ello no obstante, junto a la probable evolución del gasto de pensiones, se recomienda contemplar, en el programa de estabilidad presupuestaria y sus sucesivas actualizaciones, la evolución del tipo de cotización necesario para hacer frente a dicho gasto. Se trataría con ello de que las cotizaciones sociales vinieran determinadas en cada momento por la previsión de gasto de las pensiones contributivas. Lo cual, no sólo debiera interpretarse en el sentido de dejar abierta una puerta a posibles incrementos de las cotizaciones sociales cuando así resulte necesario para afrontar dicho gasto, sino también a su rebaja cuando la situación económica lo permita. No otra cosa cabría deducir de lo que la Comisión denomina «tipo de cotización de equilibrio». Y, en este último sentido, repárese



cómo, al referirse al Fondo de Reserva, la propia Comisión contempla que, de existir, los excedentes no destinados al mismo reviertan al propio sistema de Seguridad Social. Aunque nada más se diga al respecto, qué duda cabe de que dichos excedentes bien podrían destinarse, cuando así lo permitieran las circunstancias, a rebajar las cotizaciones sociales.

En fin, en tática remisión al contenido de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, la Comisión insta «a clarificar, a la mayor brevedad, el balance económico-patrimonial entre el Estado y la Seguridad Social, de forma tal que no se generen efectos negativos sobre el equilibrio presupuestario».

## 2.2. Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones

La revisión de la Recomendación XI del Pacto de Toledo se adelanta aquí para reiterar, básicamente, lo en ella ya dispuesto: esto es, el mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas al margen de toda manipulación política. Y en este sentido ha de recordarse que, aunque en ocasiones pretendan hacernos creer lo contrario con estudiadas campañas publicitarias o mensajes de claro matiz electoral, el mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas al que indirectamente se refiere el artículo 50 CE no depende del Gobierno de turno, encontrándose garantizado por ley desde que así lo estableciera la Ley 24/1997, de 15 de julio. Como es de todos conocido, en aplicación de aquella Recomendación y del Acuerdo Social de 1996 [apartado g)], la citada norma introdujo en el articulado de la LGSS (art. 48) una fórmula más o menos estable de revalorización automática de las pensiones contributivas en función del índice de precios al consumo. De ahí que, por resultar necesario a estos efectos, no resulte extraño que ahora se exija al Gobierno la expresa indicación «en el cuadro macroeconómico que acompaña a los Presupuestos Generales del Estado, el índice de precios al consumo previsto» para cada ejercicio.

Desde este punto de vista, poco más aportaría el informe de la Comisión a lo que ya sabíamos. Ello no obstante, repárese cómo, dentro de este marco relativo al mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones y como consecuencia de la experiencia acumulada, expresamente se recomienda evitar posibles «correcciones a la baja». El sentido de esta recomendación obedecería a lo siguiente: la Ley 24/1997 estableció que cuando el índice de precios al consumo previsto y en función del cual se practicara la oportuna revalorización resultase superior al realmente producido en el período de referencia, las diferencias existentes serían absorbidas –que no devueltas– en la revalorización que correspondiera aplicar en el siguiente ciclo económico (art. 48.Uno.3 LGSS). Debe advertirse, sin embargo, que dicha previsión nunca fue puesta en práctica pese a concurrir, inicialmente, las con-

diciones previstas legalmente para su aplicación. De ahí que fuera expresamente derogada por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre. A buen seguro, porque semejante fórmula de revalorización, no era tan automática como en principio parecía ya que en último término la misma dependía de las previsiones efectuadas al respecto en la correspondiente Ley de Presupuestos. Igualmente, el hecho mismo de decidir la no aplicación de la norma en estos supuestos, ya constituía en sí misma una manipulación política por más que directamente resultaran beneficiados los propios pensionistas.

Con todo, adviértase cómo la defensa del mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas parece supeditarse, ahora, al «equilibrio financiero del Sistema en el futuro». Es por ello por lo que, aun cuando en el informe quede absolutamente confirmado el mecanismo actualmente vigente de revalorización automática de las pensiones, quizás se haya dejado abierta la posibilidad de suspender su aplicación cuando dicho equilibrio se halle en peligro. Ahora bien, si así sucede, no será por lo que para el sistema supone este concreto mecanismo de revalorización.

Sea como fuere, garantizado de este modo el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones (disp. adic. quinta Ley 61/2003, de 30 de diciembre, respecto del ejercicio de 2004), se recomienda desde aquí mejorar la defectuosa redacción del artículo 48 LGSS en relación con el artículo 52 del mismo texto legal.

### 2.3. Fondo de Reserva

Básicamente, se reiteran aquí las previsiones contenidas en la Recomendación II del Pacto de Toledo. Si bien, ahora ya, con referencia expresa al Fondo de Reserva de la Seguridad Social que, en aplicación de dicha Recomendación y del Acuerdo Social de 1996 [apartado b)], la Ley 24/1997 introdujo en el apartado primero del artículo 91 LGSS (últimamente modificado por la Ley 24/2001, de 27 de diciembre) y cuyo régimen jurídico ha sido recientemente regulado por la Ley 28/2003, de 29 de septiembre. A él alude, también, la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, en cuyo artículo 17.2 se prevé destinar parte del posible superávit presupuestario al Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

Por lo demás, aparte de congratularse por la constitución de este Fondo, apenas si se añade algo nuevo al respecto. Únicamente quizás merezca la pena ser destacado el hecho de que la Comisión estime oportuno no fijar, en un documento de estas características, límite alguno a la dotación del Fondo de Reserva. Y siendo ello así, llama la atención que la Comisión aluda al «resto de los excedentes, si los hubiere». Nótese que si, de entrada, no se fija límite alguno al respecto, difícilmente podría calcularse un resto de lo que no tiene límite.

Si así sucede es porque la Comisión ha trasladado aquí parte de las previsiones del Acuerdo Social de 2001 en el que sí se establecieron unos límites económicos concretos. Ahora bien, por más que los excedentes queden supeditados a la previa constitución prioritaria del Fondo de Reserva o por más que legalmente queden fijados los supuestos en los que podrá hacerse uso de dicho fondo (situaciones de déficit financiero del sistema de Seguridad Social en su nivel contributivo), no ha de pasarse por alto que la concreta fijación, en cada ejercicio económico, de la cantidad de excedentes destinada a la dotación del citado fondo según la situación social y económica de cada momento corresponde, en exclusiva, al Gobierno de turno. De ahí que la citada dotación o, cuando menos, el hecho mismo de la dotación pueda quedar expuesta a posibles manipulaciones políticas. En todo caso, ya se destinen a la mejora de las prestaciones (fundamentalmente en sus cuantías mínimas) o a la reducción de las cotizaciones sociales, «los excedentes de los excedentes» derivados de las cotizaciones sociales que no se destinen al Fondo de Reserva no podrán revertir más que en el propio sistema de la Seguridad Social<sup>3</sup>.

#### 2.4. **Financiación, simplificación e integración de Regímenes Especiales**

Sin que apenas se añada mucho más a lo ya previsto en ellas, se refunden aquí las Recomendaciones IV y VI del Pacto de Toledo. Así, bajo el criterio de que la igualdad de la acción protectora debe ser consecuencia de la igualdad en la aportación contributiva, la Comisión comienza constatando el inicio de la aproximación de las cotizaciones de determinados Regímenes Especiales en relación a los niveles de protección por ellos dispensados. Acto seguido la Comisión considera oportuno agilizar todavía más la equiparación de la protección social de los distintos Regímenes que integran el sistema de la Seguridad Social mediante la eliminación de las disfunciones existentes entre dichos Regímenes y la aproximación de las cotizaciones. Todo ello, claro está, sin perder de vista las concretas peculiaridades de los distintos colectivos afectados. Buena muestra de este objetivo lo constituirían, por ejemplo, las modificaciones últimamente introducidas por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre (por cuanto aquí interesa, desarrollada por el RD 463/2003, de 25 de abril), así como por el RD Ley 2/

<sup>3</sup> En este sentido el voto particular del Grupo Parlamentario Mixto-BNG propuso que el resto de los excedentes se aplicara a «mejorar la acción protectora del sistema de la Seguridad Social, rechazando cualquier posibilidad de destinarlo a la reducción del endeudamiento de otras Administraciones Públicas».

2003, de 25 de abril, primero o por la Ley 36/2003, de 11 de noviembre, después.

Ahora bien, el limitado y complejo proceso de equiparación iniciado entre los distintos Regímenes de la Seguridad Social no ha sido seguido del todavía más complejo proceso de simplificación de la estructura de nuestro sistema de protección social en su nivel contributivo. De ahí que, una vez más, se reitere ahora el objetivo de reducir a tan sólo dos los (al menos, cinco) Regímenes (clásicos) de la Seguridad: uno para los trabajadores por cuenta ajena y otro para los trabajadores por cuenta propia. Reducción que, lo diga o no la Comisión en su informe, no puede llevarse a cabo sino de forma gradual, no traumática, y con respeto, siempre, de las especialidades que procedan en relación a todos y cada uno de los colectivos afectados en cuanto, de un modo u otro, resultarían afectadas las legítimas expectativas de derechos generadas en el tiempo.

En este sentido y teniendo en cuenta que esta misma previsión se contemplaba ya en el Pacto de Toledo, se echa de menos el establecimiento de un horizonte temporal de referencia para la consecución definitiva de la tan anunciada simplificación, por otra parte ya prevista en el artículo 10.5 LGSS y en la Recomendación VI del Pacto de Toledo y reiterada, con mayor detalle, en los Acuerdos Sociales de 1996 [apartado i)] y de 2001 (apartado VII). Aun así, la Comisión supedita este proceso de simplificación a un nuevo análisis de la situación actual de los Regímenes Especiales Agrario y del Mar. De ahí que no deba resultarnos extraño comprobar cómo, al término de la vigencia de las recomendaciones que ahora se efectúan, las cosas sigan tal cual están hoy en este punto, bien que abstracción hecha de la progresiva equiparación de Regímenes en materia de acción protectora. De hecho, el informe alude al «establecimiento de períodos graduales de integración» queriendo referirse, a buen seguro, a «períodos graduales de equiparación». Y es que «la progresiva equiparación» de la acción protectora de los distintos Regímenes aparecería constituida, según parece, como el instrumento elegido para la posterior simplificación de la actual estructura de la Seguridad Social.

Por lo demás, no se entiende muy bien qué significa eso de estudiar la posibilidad de que las especialidades que proceda mantener en cada Régimen «sean financiadas, en parte, por el Sistema de Seguridad Social». Trátese, como se trata, de la integración de Regímenes en el nivel contributivo de la Seguridad Social dichas especialidades deberán correr en su conjunto con cargo al presupuesto de la Seguridad Social y, más concretamente, con cargo a las cotizaciones sociales.

En fin, aparte de felicitarse por la equiparación de los derechos de los trabajadores autónomos respecto de los trabajadores incluidos en el Régimen General e instar a continuar en esta línea, nada nuevo se añade, tampoco, respecto a lo contemplado en el Acuerdo Social de 2001 en relación a la



evitación de discriminaciones de la mujer en el ámbito agrario. Con todo, es de agradecer la mención expresa de todos estos aspectos en el Pacto de Toledo así revisado.

### 2.5. Mejora de las bases de cotización

Poco o nada se añade aquí, tampoco, respecto del contenido de la Recomendación III del Pacto de Toledo cuyos objetivos no eran uno sólo, como parece desprenderse del informe de la Comisión, sino dos: por un lado, el establecimiento de un único tope máximo de cotización para todas las categorías laborales y, por otro, la coincidencia de las bases de cotización con los salarios reales.

Respecto del primero de los objetivos citados, por otra parte contemplado en los artículos 110.1 LGSS y 9.1 RD 2064/1995, de 22 de diciembre, la Ley 24/1997, de 15 de julio, no sólo introdujo un procedimiento gradual para su consecución a través de las correspondientes Leyes Generales de Presupuestos del Estado, sino que limitó su plazo máximo de ejecución al año 2002 (disp. transit. decimoquinta LGSS). De ahí que el informe de la Comisión se limite, básicamente, a constatar la consecución de este objetivo.

En cambio, respecto del segundo de los objetivos marcados, curiosamente el directamente perseguido en el Pacto de Toledo, parece como si la Comisión diese un paso atrás. Nótese que, lejos de impulsar este objetivo y frente a la imperatividad del Pacto de Toledo («Las bases de cotización *deberán* coincidir ... con los salarios reales»), la Comisión se limita, sin más, a proponer ahora un «estudio de la situación actual». En este sentido, se echa de menos un mayor compromiso al respecto con indicación, en su caso, de los posibles procedimientos a seguir en el tiempo. Y, más concretamente, si lo realmente pretendido es alcanzar dicha equiparación, se echa de menos un pronunciamiento expreso sobre la posibilidad de liberar, en un futuro más o menos próximo, siquiera sea con carácter voluntario, los topes máximos de cotización.

Y, en relación a este último objetivo, llama la atención el hecho de que, respecto de aquellos Regímenes en los que la cotización mayoritaria sigue efectuándose sobre bases mínimas (por ejemplo, al depender del trabajador la elección de la base de cotización cual ocurre en el Régimen Especial de los Trabajadores Autónomos), el informe se limite a recomendar, sin establecer propuesta alguna de solución, el estudio de la situación. Piénsese, por ejemplo, que, en estos supuestos, la cotización bien podría venir determinada, con sujeción o no a unos límites mínimos y máximos de cotización, por los ingresos realmente percibidos por los interesados. Previsión ésta que, precisamente, parecería ser la deseada respecto de los trabajadores en gene-

ral y que, muy probablemente, ayudaría a alcanzar la tan deseada equiparación de la acción protectora entre Regímenes. Acudir en exclusiva, como parece pretender el informe, a la sola concienciación de los afectados para que aumenten sus bases de cotización se antoja claramente insuficiente. Entre otras cosas, porque éstos preferirán acudir a los más beneficiosos y menos solidarios sistemas complementarios de previsión o, simplemente, en el peor de los casos, arriesgarse a disfrutar de una protección más limitada.

## 2.6. Cotizaciones orientadas al empleo

Ciertamente, el informe de la Comisión perfecciona en este punto al contenido, mucho más genérico, de la Recomendación VIII del Pacto de Toledo por lo que respecta a la reducción de las cotizaciones sociales como elemento dinamizador del empleo estable. Es verdad, asimismo, que el informe no sólo menciona los instrumentos elegidos al servicio de la creación y mantenimiento del empleo (bonificaciones y exoneraciones de cotizaciones sociales; se descartan, por el momento, subvenciones económicas directas), sino que además alude expresamente a algunos de los colectivos cuyo empleo se quiere fomentar por esta vía (en general, personas con especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo o en situaciones de riesgo de expulsión de aquél; en particular, mujeres o trabajadores de mayor edad; aunque deban entenderse incluidos dentro de este genérico objetivo, nada se dice, ahora, de otros colectivos igualmente dignos de protección tales como los discapacitados, los excluidos sociales, etc.).

Pese a todo ello ha de reconocerse que, también aquí, poco o nada se añade respecto de lo que ya sabíamos. De hecho, el informe tiene muy presente el apartado XII del Acuerdo Social de 2001. A lo sumo, cabría destacar la expresa asunción de los objetivos establecidos en el Consejo Europeo de Lisboa del año 2000 en relación al apoyo de la integración laboral y al desempeño profesional de la mujer y que, de este modo, la Comisión haría suyos. Respecto de este colectivo, cuya protección se recomienda seguir reforzando, diversas son las normas que contemplan bonificaciones o exoneraciones de las cotizaciones destinadas a la entrada, el regreso o la permanencia de las mujeres en el mercado de trabajo. Dejando al margen otras normas que tendrían en cuenta las responsabilidades familiares de la mujer trabajadora (últimamente, por ejemplo, Ley 36/2003, de 11 de noviembre), dicha específica protección se viene apreciando en los sucesivos Programas de Fomento del Empleo (para 2004, art. 44 Ley 62/2003, de 30 de diciembre).

Asimismo, en relación a los trabajadores de edad avanzada, son de destacar la expresa limitación del recurso a las prejubilaciones, como también la expresa desincentivación del abandono prematuro de la vida laboral, «en



aras a conseguir la prolongación voluntaria de la vida laboral más allá de la edad legal de jubilación». Previsión, esta última que encontraría perfecto acomodo en la recomendación dedicada más adelante a la edad de la jubilación. Si se alude a ella ahora es porque uno de los instrumentos establecidos a tal efecto consiste en la exoneración o bonificación de las cotizaciones sociales introducidas, en aplicación del Acuerdo Social de 2001 (apartados IV y XII), por el RD Ley 16/2001, de 27 de diciembre, primero, y por la Ley 35/2002, de 12 de julio, después.

En cualquier caso, ha de resaltarse que, como se indica en el Preámbulo de las conclusiones, el crecimiento del empleo en general sigue siendo uno de los objetivos prioritarios para garantizar la pervivencia del sistema. En este sentido téngase en cuenta que, tratándose como se trata de un sistema fundamentalmente contributivo, el aumento de la población activa no sólo es una de las mayores garantías para la viabilidad futura de nuestro sistema de pensiones, sino que, por encima de todo, constituye la garantía menos traumática de todas. De ahí que no debiera pasarse por alto el amplio margen existente al respecto, máxime si tenemos en cuenta la todavía alta tasa de desempleo existente en nuestro país.

Con todo, como bien indica la Comisión, esta política ha de condicionarse «al mantenimiento del equilibrio financiero de las cuentas públicas» tal y como se establece en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.

Adviértase, por último, cómo la reducción de cotizaciones en cuanto elemento dinamizador del empleo parece limitarse, casi en exclusiva, al estímulo del empleo estable e indefinido. Así pues, sólo de forma excepcional podrá fomentarse el empleo temporal cual viene ocurriendo, por ejemplo, respecto del trabajo de los excluidos sociales en los sucesivos programas anuales de fomento del empleo.

## 2.7. Modernización e información al ciudadano

Respecto del contenido de la Recomendación VII del Pacto de Toledo, el informe de la Comisión no hace otra cosa que reafirmarse en la necesidad de intensificar y continuar con las mejoras realizadas en beneficio de la eficacia gestora del sistema respecto de aspectos tales como los siguientes: funciones de afiliación, recaudación y gestión de prestaciones (ejemplo de estas mejoras lo constituiría, entre otras, las recientes modificaciones introducidas por la Ley 52/2003, de 10 de diciembre), utilización de las tecnologías de la información de cara a conseguir una gestión integral (ejemplo de ello lo constituiría la implantación del sistema RED) o, dada la actual complejidad de nuestro sistema de protección social, información a los ciudadanos sobre sus derechos y obligaciones en materia de Seguridad Social (ejemplo

de ello sería la puntual remisión anual por parte de la TGSS a los trabajadores de sus respectivos informes de vida laboral).

Adviértase, por último, cómo nada se dice en la presente recomendación, porque nada hay todavía, sobre el compromiso asumido por el Gobierno en el apartado IX del Acuerdo Social de 2001 de remitir a las Cortes Generales un Proyecto de Ley de creación de la Agencia de la Seguridad Social. Aspecto éste último que constituiría uno de los incumplimientos del citado Acuerdo.

## 2.8. Gestión del sistema

Bajo este genérico epígrafe y en una especie de miscelánea, la Comisión haría suyos parte de los diversos objetivos contemplados en las Recomendaciones VII, XIII y V, por este orden, del Pacto de Toledo. Y, al igual que sucede con la recomendación anterior, apenas si añade algo más que la mera constatación o potenciación de los mismos.

De entrada sorprende, incluso, que, por más que *ex novo* se aluda expresamente a «la idea de simplificación ... sin perjuicio de la delimitación competencial constitucional y estatutariamente definida», se reitere en su primer párrafo el mensaje de fondo ya expresado en el último párrafo del punto anterior en relación a la mejora de la eficacia gestora del sistema respecto de las funciones de afiliación, recaudación y gestión de prestaciones. Es más, en el último párrafo de este punto, la Comisión vuelve a insistir en la constatación de los avances producidos en el ámbito de la gestión recaudatoria para, a continuación, limitarse a incentivar el proceso de mejora constante en la materia transcribiendo, casi literalmente, parte del contenido de la Recomendación V del Pacto de Toledo. Sin concretar, cual podría ser su específico contenido, se destaca la importancia de estimular la «implantación de buenas prácticas en la materia».

Por otra parte, recogiendo, a veces literalmente, lo dispuesto en la Recomendación XIII del Pacto de Toledo y en los Acuerdos Sociales de 1996 [apartado e)] y 2001 (apartado X), la Comisión dedica en su informe dos párrafos a avanzar y reforzar el control de las prestaciones de incapacidad temporal o permanente que eviten prácticas abusivas. Todo lo cual redundará, sin lugar a dudas, en un mayor endurecimiento del acceso y permanencia en estas prestaciones y, probablemente también, en sus respectivos regímenes de compatibilidades. Sin necesidad de remitirnos a antecedentes más o menos lejanos, ejemplo de lo anterior lo constituirían las reformas introducidas en el artículo 222 LGSS por la Ley 24/2001, de 27 de diciembre.

Nada nuevo, se añade, por lo demás, al respecto. De hecho, como consecuencia de la copia cuasi literal del Pacto de Toledo, el informe mantiene la expresión «invalidez» en lugar de la más actual «incapacidad permanen-



te». Y, en relación a esta última prestación, no hubiera estado de más alguna alusión expresa al valiente objetivo contemplado en el apartado e) del Acuerdo Social de 1996 respecto de la elaboración de una lista en la que aparecería fijada de antemano la graduación de cada episodio incapacitante. Previsión ésta que, si bien fue introducida por la Ley 24/1997, de 15 de julio, en el articulado de la LGSS (art. 137), se encontraría todavía hoy pendiente de desarrollo reglamentario (disp. transit. quinta *bis* LGSS) y, por tanto, de operatividad práctica.

En fin, al igual que hiciera el Acuerdo de 2001 y, por más que el Pacto de Toledo aludiera a ellas bajo el epígrafe «Mejora de la gestión», bien podrían haberse introducido estas últimas previsiones relativas al control de las prestaciones de incapacidad temporal y permanente en el apartado siguiente.

## 2.9. Lucha contra el fraude

Por cuanto aquí interesa, el informe de la Comisión parte del segundo y último párrafo de la Recomendación V del Pacto de Toledo destinada a la lucha contra la economía irregular. Por sus repercusiones positivas (para el sistema, al aportar nuevos activos) y negativas (para los trabajadores, por su ausencia de protección; y para los empresarios, por las responsabilidades en juego), la Comisión entiende necesario seguir luchando de forma decidida contra ella, «con especial atención a los sectores donde ésta sigue teniendo incidencia».

Como es de todos conocido, uno de estos sectores viene constituido, en la actualidad, por la inmigración ilegal. Por razones fácilmente comprensibles, el Pacto de Toledo no realizó referencia alguna a ella. Acertadamente, en cambio, la Comisión incide ahora en este tema, no sólo por su innegable conexión con la economía sumergida, sino por las negativas consecuencias que de ella se derivan para las partes implicadas, muy especialmente los propios trabajadores extranjeros. En este sentido, además de las modificaciones introducidas al respecto en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, por las Leyes Orgánicas 11/2003, de 29 de septiembre y 14/2003, de 20 de noviembre, un firme paso, por más que discutible técnicamente, en la lucha contra el empleo sumergido derivado de la inmigración ilegal vendría dado por el contenido del artículo 48 Ley 62/2003, de 30 de diciembre, relativo al incremento de la multa a imponer a quien emplee a un trabajador extranjero sin la preceptiva autorización de trabajo. Téngase en cuenta, en fin, que la recomendación adicional quinta del presente informe se dedica por entero al fenómeno de la inmigración, bien que de carácter legal, a cuyo contenido procede remitirse ahora.

Acertada parece, igualmente, la expresa recomendación, tácitamente contemplada en el apartado X de Acuerdo Social de 2001, respecto a la de-



bida afiliación en el Régimen General de los denominados «falsos autónomos» o «autónomos dependientes» a que se refiere la disposición final sexta de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre.

## 2.10. Sobre el carácter contributivo del sistema

Aparte de reafirmarse en la idea de seguir reforzando los principios de contributividad y proporcionalidad, también aquí, poco o nada se añade respecto del contenido de la Recomendación IX del Pacto de Toledo, recogido a su vez en los acuerdos sociales de 1996 [apartado j)] y 2001 (apartado V). A tal fin se recomienda «seguir avanzando en el objetivo de lograr una mayor proporcionalidad ente las pensiones y el esfuerzo de cotización realizado» en la línea ya iniciada por la Ley 24/1997, de 15 de julio, muy especialmente, aunque no exclusivamente, con ocasión de la pensión de jubilación (art. 162 LGSS). Previsión ésta con la que, sin perjuicio de llevar a cabo las actualizaciones que correspondan, quedarían claramente amparados futuros incrementos de los períodos a tener en cuenta para el cálculo de las respectivas bases reguladoras. Lo cual, si bien resultaría plenamente coherente con los principios anteriormente señalados, qué duda cabe que supondrá un endurecimiento respecto del cálculo de las pensiones<sup>4</sup>. Con todo, como señala la propia Comisión y al igual que sucedió en materia de jubilación (disp. transit. quinta LGSS), estos cambios deberán acometerse «con la necesaria gradualidad».

Lógicamente, en tanto no se liberen los tipos máximos de cotización, el principio de contributividad resultará compatible «con el mantenimiento de un tope máximo en la cuantía de la pensión». Aunque no ya como consecuencia del citado principio sino más bien como expresión del principio de solidaridad, dicha compatibilidad resultaría extensible al «mantenimiento del principio de cuantías mínimas para las diferentes modalidades de pensión». Referencia que, en parte, es consecuencia de lo dispuesto en la Recomendación XII del Pacto de Toledo, como también de los Acuerdos Sociales de 1996 [apartado j)], 1999 y 2001 (apartados V y VI). Respecto de este tema volverá el informe en su recomendación decimotercera a la que ahora procede remitirse.

<sup>4</sup> Con el fin de que la noción de contributividad se realice separada de la solidaridad y se pueda utilizar para recortar las pensiones en vez de mejorarlas, el voto particular primero del Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida propuso fijar el período de referencia en un máximo de quince años, elegidos por el trabajador en todo su vida laboral.



### 2.11. Edad de jubilación

Sin lugar a dudas la jubilación es la pensión estrella de nuestro sistema de protección social. De ahí que, al margen de otras importantísimas modificaciones de su régimen jurídico perfectamente encuadrables en varios de los apartados anteriores, el informe de la Comisión destine un apartado específico a revisar el contenido de la Recomendación X del Pacto de Toledo, profusamente desarrollado por los apartados f) y IV, respectivamente, de los Acuerdos Sociales de 1996 y 2001.

Básicamente dos han sido los objetivos específicos seguidos en relación a la edad de jubilación: en primer lugar, establecer un sistema de jubilación gradual y flexible y, en segundo lugar, fomentar la actividad laboral más allá de los sesenta y cinco años a través de diversos instrumentos (bonificaciones o exoneraciones de cotizaciones sociales, limitación del recurso a las prejubilaciones, especialmente, de carácter voluntario, etc.). Tal y como expresamente se indica por parte de la Comisión, en la consecución de ambos objetivos han tenido una especial relevancia el RD Ley 16/2001, primero, y la Ley 35/2002, después, frutos ambos del Acuerdo Social de 2001.

Por lo demás, aun cuando el informe de la Comisión apenas añade nada nuevo respecto a lo que ya sabíamos, merece la pena destacar la recomendación de continuar por el camino ya iniciado de conseguir el objetivo general de que la edad real (media, estadísticamente hablando) de jubilación se aproxime, cada vez más, a la edad de sesenta y cinco años. Y es que, junto a la creación de empleo, el que el acceso a la pensión de jubilación se aproxime cada vez más a dicha edad, constituye, sin lugar a dudas, una de las medidas menos traumáticas y, sin embargo, con una mayor incidencia en el sistema de pensiones desde el punto de vista del gasto. Téngase en cuenta, además, que con la consecución de este objetivo no habría necesidad, por el momento, de fijar la edad ordinaria de jubilación por encima de los sesenta y cinco años.

En este último sentido, ha de señalarse que la elevación de la citada edad ordinaria de jubilación en modo alguno quedaría amparada por el presente informe. Fuera del mismo quedaría, igualmente, cualquier «discriminación por razón de edad que tenga por consecuencia la expulsión prematura del mercado de trabajo de trabajadores con plenas facultades físicas y psíquicas para continuar desarrollando su labor». Lo cual, derogada ya la disposición adicional décima ET por la Ley 12/2001, de 9 de julio, constituiría un elemento más a favor de la definitiva postergación de las jubilaciones forzosas establecidas en convenio colectivo.

Sea como fuere, claro queda que «sólo en supuestos específicos y justificados deberían poder utilizarse recursos públicos de la Seguridad Social para ajustes de plantilla que supongan jubilaciones anticipadas». Y, por su-

puesto, descartada queda toda concepción de una jubilación obligatoria por el mero cumplimiento de la edad de sesenta y cinco años<sup>5</sup>. Como indica la Comisión, «La edad legal de jubilación a los 65 años es actualmente voluntaria», quedando en manos de los interesados la opción de anticipar o postergar el acceso a su pensión. Lógicamente, cuestión distinta es que, siempre en el respeto a esta libertad de opción, se pretenda fomentar la prolongación de la actividad laboral<sup>6</sup>.

Aun así, se sigue considerando conveniente el mantenimiento de la jubilación parcial, como también aquellas jubilaciones anticipadas que vengan determinadas por razón de la actividad o del grado de discapacidad del interesado (art. 161.2 LGSS). Al margen de la corrección de las posibles disfunciones a que habría dado lugar el RD Ley 16/2001 o las diferencias que pudieran existir entre unas y otras modalidades (sobre todo cuando existan análogas condiciones de acceso y esfuerzo contributivo), ninguna otra referencia se contempla, sin embargo, respecto de las demás modalidades de jubilación anticipada. Lo cual, unido al objetivo general anteriormente descrito, dejaría abiertas múltiples posibilidades al respecto (por ejemplo, un endurecimiento de los requisitos de acceso a las mismas e, incluso, su supresión), bien que, eso sí, siempre con el debido respeto a los derechos adquiridos en el tiempo por los trabajadores.

## 2.12. Prestaciones de viudedad y orfandad

Objeto de especial tratamiento en los últimos años lo han sido, también, las prestaciones por muerte y supervivencia y, muy especialmente, las de viudedad y orfandad. Como ejemplo de las modificaciones introducidas recientemente baste citar, entre otras, las Leyes 24/2001, 52/2003 ó 62/2003. Entre otros factores, ello ha sido consecuencia de las previsiones contenidas en la Recomendación XII de Pacto de Toledo, así como en los apartados j) y VI, respectivamente, de los Acuerdos Sociales de 1996 y 2001. De ahí, además, la justificación de dedicar a ellas un apartado específico.

En este sentido la Comisión destaca que estas prestaciones «han tenido, en los últimos años, una evolución en la que se ha tratado de atender más a las situaciones reales de necesidad que a la estricta contributividad». Precisamente por ello resulta de suma importancia que, tras entender que

<sup>5</sup> Así parecería, pretenderlo, sin embargo, el Grupo Parlamentario Mixto-BNG en su voto particular.

<sup>6</sup> Para el Grupo Parlamentario Mixto-BNG todas estas medidas afectarían al empleo de los jóvenes, especialmente de los menores de 30 años, de ahí que en su voto particular proponga limitar las medidas de este tipo y, más concretamente, la jubilación flexible.

«éste es un camino adecuado», aquella proponga ahora «una reformulación integral de las prestaciones de muerte y supervivencia» «para que no se produzcan contradicciones en la regulación y situaciones de discriminación legal».

En cuanto que uno de los objetivos de la misma tendería a «cubrir de forma efectiva las necesidades familiares que se producen como consecuencia del fallecimiento de una persona», bien podría sostenerse que dicha reformulación se hallaría orientada al progresivo encaje de estas prestaciones en el nivel no contributivo de nuestro sistema de protección social. No en vano, al introducirse en su régimen jurídico elementos típicamente no contributivos (por ejemplo, art. 11 OM 13 de febrero de 1967, según redacción dada al mismo por el RD 1465/2001, de 27 de diciembre), las prestaciones por muerte y supervivencia han sufrido en los últimos años un importante proceso de «asistencialización».

En cualquier caso, parece fuera de toda duda que, con independencia del camino que finalmente sigan en un sentido u otro, estas prestaciones necesitan de una reformulación integral que las adapte a las circunstancias cambiantes de la sociedad española. Sin complicarnos mucho las cosas, baste pensar, por ejemplo, en la nula operatividad actual del auxilio por defunción o la prestación de infortunio familiar del Seguro Escolar. Cuando menos, necesaria resulta a todas luces una urgente sistematización normativa de su dispersa y obsoleta regulación.

Concretamente ya, por lo que a las prestaciones de viudedad se refiere, ha de destacarse, asimismo, el objetivo de mejorar su cuantía en relación a las personas que no disponen de otros ingresos y, muy especialmente, «en el caso de los mayores de 65 años». Entre otras cosas porque estas mejoras redundarían, a buen seguro, en beneficio de todas aquellas mujeres respecto de las que, por haber tenido que renunciar otrora a su concreta promoción profesional y de seguro, la sociedad actual en su conjunto tendría asumida una gran deuda histórica.

Aun así, no puede dejar de reconocerse que, como consecuencia de los Acuerdos Sociales de 1996, 1999 y 2001, se ha producido ya un notabilísimo avance en la materia. Ejemplo de ello lo constituirían las modificaciones introducidas, últimamente, por el RD 1795/2003, de 26 de diciembre o por la Ley 61/2003, de 30 de diciembre. Ello no obstante, aún quedan pendientes de resolver cuestiones tan importantes como, por ejemplo, el cálculo de la pensión de viudedad cuando el causante reúne la condición de pensionista de jubilación o incapacidad permanente; muy especialmente, en aquellos supuestos de viudas con edad avanzada que, no habiendo podido generar derecho a una pensión propia y teniendo prácticamente vedado el acceso al mercado de trabajo, se hallaban al exclusivo cargo del causante. Y, en este último sentido, parecería más adecuado que el objetivo de mejorar estas cuantías viniera referido a los mayores de sesenta años pues, como es sabido, a partir de esta edad pueden causarse ya pensiones anticipadas de jubilación.

Por otra parte, aunque no queda del todo claro qué «contradicciones» serían las que se recomienda eliminar en relación a la aplicación de las normas reguladoras de la pensión de viudedad, ninguna duda cabe que, si lo que se persigue es atender a los supuestos de menores ingresos, la citada reformulación de estas prestaciones habrá de afectar a su actual sistema de compatibilidades. En este sentido se habría mostrado ya la Ley 52/2003, de 10 de diciembre. Repárese, sin embargo, cómo en la siguiente recomendación la Comisión considera adecuado revisar «la incompatibilidad entre la percepción del SOVI y la pensión de viudedad».

En fin, aparte de constatar los avances registrados al respecto, ya desde la Ley 24/1997, y promover la profundización en la mejora de su cuantía, especialmente en supuestos de ausencia o percepción limitada de ingresos alternativos, poca cosa más se añade en relación a las pensiones de orfandad.

### 2.13. Solidaridad y garantía de suficiencia

En cuanto al reforzamiento del principio de solidaridad y de garantía de suficiencia de las pensiones (art. 41 CE), la Comisión parte de lo ya previsto al respecto en la Recomendación XII del Pacto de Toledo y en los apartados j) y VI, respectivamente, de los Acuerdos Sociales de 1996 y 2001.

Es por ello por lo que en el presente apartado se considera necesario seguir avanzando, siempre que la situación financiera lo permita, en la mejora de las pensiones más bajas a través del establecimiento de cuantías mínimas para las diferentes modalidades de pensión; especialmente, en lo que a las personas de edad avanzada se refiere. Nada se dice, sin embargo, en relación al concreto alcance que deberá darse a dicha mejora<sup>7</sup>.

Repárese, además, que, a diferencia de lo dispuesto en el Acuerdo Social de revalorización de pensiones mínimas de 1999, el informe limita su actual contenido al nivel contributivo. Bien es verdad que las pensiones del nivel no contributivo habrán de revalorizarse en, al menos, el mismo porcentaje que las pensiones del nivel contributivo (art. 52 LGSS). Ahora bien, la presente recomendación no abordaría, exactamente, el principio general del mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, sino más bien, la mejora de la cuantía de las pensiones mínimas, con independencia de la aplicación de dicho principio. Por tal motivo, tratándose como se trata de abordar la solidaridad del sistema, parece cuando menos criticable la ausencia

<sup>7</sup> A tal efecto, en su segundo voto particular, el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida propone una «modificación legal en el sentido de que las pensiones mínimas, en cualquiera de sus modalidades, puedan incrementarse por encima del IPC en situaciones de mejora de la situación económica del país ... En este sentido se sugiere acometer en la próxima legislatura la mejora de la cuantía de la pensión mínima equiparándola al salario mínimo interprofesional».

de toda referencia en este apartado a las pensiones del nivel no contributivo que, precisamente, son las que una mayor solidaridad requieren<sup>8</sup>.

Por referencia al citado Acuerdo y tratándose de garantizar un nivel de vida digno de las personas con bajos ingresos, habida cuenta además de las iniciativas de diversa índole adoptadas al respecto por parte de las distintas Comunidades Autónomas, también se echa de menos aquí una referencia a la igualdad de tratamiento en todo el territorio nacional como única forma de mantener y consolidar la unidad del sistema público de Seguridad Social.

En último término y en previsión que quizás encontraría mejor cabida en el apartado anterior, se deja abierta la posibilidad de permitir compatibilizar la pensión SOVI y la pensión de viudedad. Sin lugar a dudas, esta medida favorecerá a aquellas mujeres que, por haber abandonado prematuramente su carrera de seguro, no han podido causar, por sí mismas, una pensión contributiva de jubilación distinta de la pensión SOVI.

Por cuanto al principio de solidaridad se refiere y por más que se hayan silenciado, de momento, las voces que en su día reclamaban un cambio al sistema de capitalización, tampoco hubiera estado de más aludir, de forma expresa, a la apuesta por el mantenimiento del sistema de reparto intergeneracional como garantía del mantenimiento de dicho principio<sup>9</sup>. Nada se dice, tampoco, respecto a la propuesta contenida en el párrafo segundo de la Recomendación XII del Pacto de Toledo de actualizar, definitivamente, el régimen jurídico de la responsabilidad en orden a las prestaciones; régimen que, por datar, nada menos, que de 1966, resulta notoria su falta de adecuación a las circunstancias presentes al tiempo que es motivo de numerosos problemas jurídicos. Y si bien es cierto que, como consecuencia de lo dispuesto al respecto en el apartado XI del Acuerdo Social de 2001, se han introducido interesantes modificaciones normativas al respecto (Ley 24/2001, de 27 de diciembre; Ley 52/2003, de 10 de diciembre), no puede pretenderse que con ello haya quedado satisfactoriamente resuelto un tema de tan extraordinaria importancia.

#### 2.14. Sistemas complementarios

El último de los apartados dedicados a la revisión del Pacto de Toledo aparece dedicado a la previsión social complementaria, como es sabido uno de los tres pilares (contributivo, universal y libre o complementario) en los

<sup>8</sup> En este sentido, el voto particular del Grupo Parlamentario Grupo Mixto-BNG propuso «elaborar y ejecutar un plan para incrementar sustancialmente las pensiones no contributivas, con el objeto que se sitúen como mínimo, y en un plazo no superior a cinco años, en niveles similares al salario mínimo interprofesional».

<sup>9</sup> Véase en este sentido el voto particular del Grupo Parlamentario Grupo Mixto-BNG.

que se asientan nuestro modelo de protección social (art. 41 CE). Pese a que se perfecciona ahora su contenido, no dejan de reiterarse aquí las principales previsiones contenidas ya en la Recomendación XIV del Pacto de Toledo y en el apartado XIII del Acuerdo Social de 2001. Básicamente, aunque no exclusivamente, potenciación de los sistemas complementarios de la Seguridad Social en el marco de la negociación colectiva mediante la extensión e incorporación en planes de pensiones de empleo y seguros colectivos al mayor número de trabajadores; incluidos los del sector público, tal y como se prevé ya en la Ley 61/2003, de 30 de diciembre (art. 19 y disp. transit. cuarta). De este modo se buscaría que el conjunto de la población activa, en principio ya cubierta por el sistema público de Seguridad Social, se hallara doblemente protegida.

Repárese, en cualquier caso, que, de todos los posibles mecanismos de previsión social privada, la Comisión muestra su preferencia por los planes de pensiones y los seguros. Y, más concretamente, frente a los planes de pensiones y los seguros individuales, se recomienda fomentar, por cuanto se acaba de indicar, los planes de pensiones de empleo y los seguros colectivos en el ámbito empresarial. Con todo, por cuanto a este último ámbito se refiere, la Comisión insta a tener en cuenta las circunstancias particulares de cada empresa partiendo, además, de «las características de nuestro tejido empresarial, compuesto en gran medida por pequeñas y medianas empresas y empresarios individuales». En este último sentido, siguiendo al Acuerdo Social de 2001, la Comisión considera que «se debe facilitar a este tipo de empresas y a sus trabajadores la posibilidad de participar en planes de pensiones de promoción conjunta y seguros colectivos, con sistemas sencillos y flexibles, que generen economías de escala y reduzcan los costes de gestión y administración».

Por lo demás, reforzar, potenciar o facilitar el desarrollo de los sistemas complementarios de protección social en absoluto debiera significar dinamitar las bases del sistema público de pensiones. A tal efecto, es de destacar el concreto compromiso asumido por la Comisión de que «dichos sistemas complementarios tienen como objetivo el complementar y no el sustituir las pensiones públicas». No en vano, estos mecanismos, en cuanto sistemas externos a la Seguridad Social, han de estar orientados a servir «de complemento y mejora de las prestaciones de la Seguridad Social», que no a minorar su contenido. De ahí que el carácter de estos sistemas sea «claramente voluntario», tanto en su constitución cuanto en su financiación mediante «aportaciones privadas independientes y no sustitutivas de las contribuciones obligatorias al sistema público de la Seguridad Social». Así las cosas, por más que la Comisión proponga reforzar el, a su juicio, «insuficiente grado de desarrollo de la previsión complementaria», en modo alguno cabría deducir del contenido de la presente recomendación una vía abierta para la definitiva desaparición de nuestro sistema público de protección social.



En otro orden de cosas, especialmente llamativa resulta la recomendación que la Comisión hace de regular, en este marco de sistemas de previsión social distintos del de Seguridad Social, «un seguro de dependencia complementario de carácter privado». Máxime cuando, de conformidad con el apartado VIII del Acuerdo Social de 2001, la tercera de las recomendaciones adicionales se dedica por entero a la necesidad de configurar, «con la participación activa de toda la sociedad y con la implicación de la Administración Pública a todos sus niveles», un sistema integrado, a lo que parecería inicialmente de carácter público, que aborde el fenómeno de la dependencia. Dado que este último sistema todavía se encontraría muy lejos de aprobación pese al creciente interés existente en la materia y el evidente retraso de nuestro país al respecto, la Comisión vendría a decirnos con ello que, de momento, tendremos que conformarnos con acudir a la iniciativa privada. De este modo parecería retomarse la propuesta contenida en la disposición adicional decimocuarta de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, relativa a un seguro de dependencia realizado «por los planes de pensiones, las mutualidades de previsión social y demás entidades aseguradoras».

En fin, pese a que la presente recomendación lleva por rúbrica «Sistemas complementarios», nada se dice en ella respecto de la legítima previsión social (ya no privada, sino pública) de carácter complementario llevada a cabo por las Comunidades Autónomas dentro de sus estrictas competencias. Aspecto este último de extraordinaria actualidad e importancia que, ni muchísimo menos, ha de entenderse definitivamente resuelto por las modificaciones introducidas en el artículo 38 LGSS por la Ley 52/2003, de 10 de diciembre<sup>10</sup>. Antes al contrario, el debate se halla más abierto que nunca, máxime con ocasión de la Sentencia del Tribunal Constitucional 239/2002, de 11 de diciembre, dictada en relación a complementos autonómicos de prestaciones no contributivas de la Seguridad Social. De ahí que se eche de menos un decidido posicionamiento al respecto por parte de la Comisión. Sin entrar ahora en este profundo y complejo debate constitucional, que en realidad versaría sobre el concepto de la Seguridad Social en orden a la delimitación competencial en la materia, no puede dejar de aprovecharse la ocasión para señalar, siquiera sea muy brevemente, que, teniendo las

<sup>10</sup> De hecho, el voto particular presentado por el Portavoz Andalucista en el Congreso, adscrito al Grupo Parlamentario Mixto propuso la inclusión de una nueva recomendación específicamente dedicada al papel de las Comunidades Autónomas. Y, en este mismo sentido, se encontrarían los votos particulares segundo del Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) y únicos de los Grupos Parlamentarios Catalán (Convergència i Unió) y Mixto (a instancia del Diputado de Esquerra Republicana de Catalunya). En esta misma dirección, cabría enmarcar el voto particular primero del Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) en el que se propone sustituir por medidas fiscales o subvenciones económicas de las que el País Vasco es competente a las bonificaciones a la Seguridad Social en cuanto instrumentos de fomento del empleo activo.

partes implicadas (Gobiernos estatal y autonómicos) parte de razón, ojalá las mismas trabajaran en una misma dirección haciendo gala en el recurso a sus competencias del sentido común sobre el que se cimentó la elaboración del Pacto de Toledo.

### 3. RECOMENDACIONES ADICIONALES

#### 3.1. Nuevas formas de trabajo y desarrollo profesional

Aunque en el fondo no se proponen medidas concretas, bajo el presente epígrafe la Comisión recomienda analizar la incidencia de las nuevas formas de organización del trabajo en las carreras de seguro de los trabajadores. Por razones obvias, dicho análisis iría, principalmente, dirigido a aquellos colectivos cuya protección social se halla mermada como consecuencia de la estricta aplicación del principio de contributividad en relación a la efectiva actividad desarrollada. Este sería el caso, por ejemplo, de los trabajadores a tiempo parcial cuya limitada protección social es consecuencia, a su vez, de su limitada contribución al sistema (disp. adic. séptima LGSS).

Asimismo, la Comisión insta a prever «la existencia de carreras profesionales de carácter irregular en las que se alternen períodos de cotización con situaciones de no participación en el mercado laboral». Además de los trabajadores a tiempo parcial que no presten sus servicios todos los días de la semana, el mes o el año, éste sería el caso, también, de los trabajadores fijos discontinuos o de los trabajadores temporales. Como ha tenido ocasión de señalarse, respecto de unos y otros colectivos, la Comisión «propone el difícil equilibrio, por no decir imposible, de atender estas situaciones, “sin merma del principio básico de contributividad”»<sup>11</sup>.

En fin, junto a las diversas medidas que se puedan adoptar al respecto, la Comisión deja abierta la posibilidad de extender los mecanismos ya previstos de compatibilidad entre salarios y pensiones o subsidios. Además de la jubilación parcial o flexible, ejemplo claro de estas posibilidades lo constituirían las nuevas modalidades de compatibilidad de las prestaciones o subsidios por desempleo con el trabajo por cuenta ajena introducidas por el RD Ley 5/2002, de 24 de mayo, primero y por la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, después.

#### 3.2. Mujer y protección social

Ya en sus recomendaciones cuarta y sexta al desarrollo del Pacto de Toledo la Comisión había aludido, siquiera brevemente, al colectivo de mu-

<sup>11</sup> CARRO, M.: «El nuevo “pacto de Toledo”», ob. cit., pág. 15.

jeros para rechazar su discriminación en el ámbito del Régimen Especial Agrario o para promover su plena integración en el mercado laboral mediante la reducción de cotizaciones. Ello no obstante, la Comisión estimó oportuno dedicar una recomendación específica a la protección social de las mujeres trabajadoras. Básicamente, para promover la remoción de cuantos obstáculos impidan la igualdad real entre hombres y mujeres trabajadores derivada, por cuanto aquí interesa, de la existencia de discriminaciones, directas o indirectas, de carácter salarial. No en vano, como se indica en el propio informe, «los salarios constituyen la base sobre la que se asientan las cotizaciones». De ahí que cualquier discriminación en este sentido redunde negativamente a su vez en la protección social de las mujeres. Todo lo cual ha de enlazarse, también, con la recomendación anterior, pues las nuevas formas de trabajo y desarrollo profesional tienen, asimismo, una especial incidencia en este colectivo; en ocasiones, incluso, como consecuencia de la existencia de discriminaciones indirectas.

Adviértase, por lo demás, cómo, dentro de este mismo epígrafe, titulado «Mujer y protección social», parecen confundirse política de igualdad por razón de género y política familiar. Y si bien es cierto que entre las mismas existe una estrecha conexión en la práctica, ha de indicarse que ambas políticas gozan de absoluta independencia, debiendo rechazarse cualquier planteamiento que proponga, incluso tácitamente, que la conciliación de la vida laboral y familiar es competencia exclusiva de la mujer.

Por tal motivo, hubiera parecido mejor abordar estos temas de forma totalmente separada y dedicar una recomendación distinta a la protección social de la familia, cosa que realmente se echa de menos. En lugar de ello, la Comisión se limita a realizar una alusión parcial a la protección social de la familia relativa a las políticas de conciliación de la vida familiar y laboral o a las nuevas realidades familiares asociadas a la separación o divorcio de las parejas. Desde este punto de vista, parecería que las responsabilidades familiares sólo parecen protegerse en la medida en que contribuyen a otros fines distintos igualmente dignos de protección, tales como, por ejemplo, la aportación de nuevos activos al sistema a través del incremento de la natalidad (a la que tanto se alude en el Preámbulo de las conclusiones de la Comisión) o la plena incorporación de la mujer al mercado de trabajo.

Con todo, no puede dejar de estimarse como positivo que la Comisión promueva, siquiera sea por sus innegables repercusiones en la protección social de la mujer, seguir avanzando en las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar. A tal efecto se considera pertinente «estudiar mecanismos que incorporen los períodos de atención y cuidado de los hijos o personas dependientes como elementos a considerar en las carreras de cotización». Entre dichos mecanismos cabría citar la consideración como de cotización efectiva del total período de excedencia por cuidado de familiares. Consideración que, si bien ha sido modificada recientemente por la Ley 40/



2003, de 18 de noviembre y por la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, en relación a las familias numerosas, bien podría extenderse a otros supuestos conexos (por ejemplo, reducciones de jornadas) o ampliar su duración en el tiempo. No en vano, son los miembros de las familias, especialmente todavía las mujeres, quienes, a costa de renunciar a sus salarios y a sus carreras de seguro, asumen el cuidado y atención de sus familiares. Por lo demás, aunque su ausencia esté justificada por el título del epígrafe, se echan de menos propuestas relativas a la mejora del contenido de las prestaciones familiares de la Seguridad Social, como es sabido, unas de las más exiguas de Europa o, más genéricamente, de protección social a la familia en general.

A su vez, en un tanto confuso apartado, la Comisión considera necesario abordar las situaciones creadas por «nuevas realidades sociales asociadas a la separación o al divorcio de las parejas que impliquen, entre otras, situaciones de riesgos no cubiertos por nuestro sistema de protección, y que pueden generar situaciones de desprotección con especial incidencia en las mujeres, en particular aquellas de más edad o víctimas de la violencia doméstica». Aparte de su específica inclusión en los sucesivos programas de fomento del empleo (para 2004, art. 44 Ley 62/2003), sabido es que este último colectivo se halla incluido en los igualmente sucesivos programas de renta activa de inserción (para 2004, RD 3/2004, de 9 de enero). Con todo, no puede sino valorarse positivamente semejante previsión.

En fin, pese a que en absoluto nos hallaríamos ante nuevas realidades y a que sí se generarían al respecto auténticas situaciones de desprotección, nada se dice en el informe respecto del establecimiento futuro de posibles instrumentos de inclusión en el sistema de Seguridad Social del trabajo doméstico no retribuido, como tampoco, respecto de la adaptación de nuestro modelo de protección social a las parejas de hecho <sup>12</sup>.

### 3.3. Dependencia

Como ha tenido ocasión de señalarse anteriormente, ya el Acuerdo Social de 2001 contempló en su apartado VIII, con mayor detalle si cabe, el fenómeno de la dependencia por razones de edad, enfermedad o deficiencia. De ello se hace eco ahora la Comisión con el objeto de promover la pronta regulación de dicho fenómeno, bien que «a través de la elaboración de una política integral de atención a la dependencia en la que quede clara-

<sup>12</sup> Bien que en exclusiva referencia a las prestaciones por muerte y supervivencia, el voto particular del Grupo Parlamentario Socialista abogaría por «extender los derechos correspondientes a las prestaciones de supervivencia a las uniones estables de hecho, con independencia de su orientación sexual».

mente definido el papel que ha de jugar el sistema de protección social en su conjunto». Dado que para ello se cuenta con «la participación activa de toda la sociedad y con la implicación de la Administración Pública a todos sus niveles», ahora sí, deberá tenerse muy en cuenta, «la distribución de competencias entre las distintas administraciones públicas». No sólo porque haya de garantizarse «la igualdad de acceso» a la misma por parte de todos los ciudadanos, sino más bien porque se trata de cuestión que, por más que pudiera tener un cierto encaje en ella, excedería, ampliamente, de los estrictos límites de la Seguridad Social.

Además de recoger una definición de la dependencia (aspecto éste clave respecto de la correspondiente distribución competencial), dicha futura regulación habrá de prever, entre otras cosas, «los recursos necesarios para su financiación». A tal efecto expresamente se contempla que, en determinados supuestos que, por supuesto, no se aclaran, pueda preverse «la contribución de los usuarios para la financiación de estos servicios». Y, en este sentido, recuérdese cómo ya en la recomendación decimocuarta del epígrafe dedicado al desarrollo del Pacto de Toledo se propone la creación de un seguro de dependencia complementario de carácter privado. Como puede apreciarse, si bien todas las vías quedan abiertas, del informe de la Comisión parecería desprenderse el futuro establecimiento de un sistema mixto (público-privado; básico-complementario; obligatorio-voluntario; universal-libre; estatal-autonómico) de protección de la dependencia. De hecho, expresamente se indica en este sentido que la futura regulación del fenómeno en cuestión habrá de contener «las posibles alternativas para su protección». Sea como fuere, lo cierto es que, a la postre, el coste del cuidado de las personas dependientes seguirá recayendo de forma mayoritaria en las familias, por más que su atención ya no se dispense sólo en su seno sino en el de las instituciones públicas o privadas concertadas creadas a tal efecto.

Así las cosas, si bien es de agradecer la expresa inclusión por esta vía de la dependencia en el Pacto de Toledo, poco o nada se añade al respecto; al menos, nada que nos ayude a despejar el despiste general existente sobre el particular. Y ello pese a que el tema ya viene de atrás<sup>13</sup> y a la existencia, por tal motivo, de numerosos estudios e informes en la materia<sup>14</sup>. En este sentido, recuérdese que el Acuerdo Social de 2001 contempló la constitución al efecto de una Comisión de Trabajo cuyos trabajos debieron haber quedado finalizados «antes del 30 de junio del año 2002».

<sup>13</sup> La conveniencia de implantar un seguro de dependencia de las personas mayores ya se planteó en la *Ponencia especial para el estudio de la problemática del envejecimiento de la población española* creada en la Comisión de Sanidad y Asuntos Sociales del Senado (BOCG 26-11-1999).

<sup>14</sup> Por todos, véase MALDONADO MOLINA, J. A.: *El seguro de dependencia. Presente y proyecciones de futuro*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

### 3.4. Discapacidad

Si bien parte de la protección de los discapacitados podría tener cabida en otras recomendaciones anteriores (cotizaciones orientadas al empleo o, más concretamente, dependencia), la Comisión optó por dedicar un epígrafe específico a la discapacidad. Fundamentalmente, para insistir en la necesidad de seguir avanzando en la materia y recomendar, «en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 49 de la Constitución, prestar una atención especial a los disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales para el disfrute de sus derechos en la materia». Todo ello, «evitando cualquier tipo de discriminación y fomentando su plena integración laboral y social». Respecto de estos últimos temas cabría citar, recientemente y entre otras, normas tan importantes como la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, la Ley 53/2003, de 10 de diciembre, de empleo público de discapacitados, la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo o la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, que introduciría medidas en materia de igualdad de trato y no discriminación en el trabajo de los discapacitados.

Por lo demás, tampoco aquí se añade nada nuevo. Ni siquiera cuando se recomienda «que en el desarrollo de las distintas políticas públicas, y en especial de aquéllas vinculadas al sistema de protección social, se evalúe su impacto sobre las personas discapacitadas». Con todo, se considera positiva la inclusión específica de este colectivo en el renovado Pacto de Toledo.

### 3.5. Inmigración

En fin, no podían terminar estas recomendaciones adicionales sin dedicar particular atención al fenómeno de la inmigración. Como se reconoce en el informe, dicho fenómeno «representa una gran contribución a la estabilidad de nuestro sistema de protección social en el futuro». No en vano, la garantía financiera del mismo depende sobremanera del incremento de cotizantes con independencia de otros aspectos como, por ejemplo, la nacionalidad. Consciente de ello, no sin antes indicar en el Preámbulo de estas conclusiones que «la inmigración no es una solución definitiva», la Comisión considera oportuno mejorar e «incrementar las acciones de adaptación de nuestro mercado laboral a la incorporación de inmigrantes». En este último sentido irían encaminadas las recientes modificaciones de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, llevada a cabo por la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre y, más concretamente, por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre.

En cualquier caso parece indiscutible que el inmigrante que resida legalmente en España ha de poder disfrutar de nuestro sistema de protección



social, incluido su nivel no contributivo, «con plenitud de derechos y obligaciones». No en vano, el inmigrante que reside legalmente en nuestro país es, por cuanto aquí interesa, «un ciudadano con todos sus derechos ... evitando situaciones que puedan conducir a la marginación, al trabajo clandestino o a situaciones de explotación».

Al margen de cuanto se acaba de indicar, ninguna mención expresa se realiza aquí a la inmigración ilegal. Recuérdense que a ella se aludía ya en la recomendación novena del desarrollo del Pacto de Toledo, bien que por referencia a la lucha contra la economía irregular. Ha de advertirse, sin embargo, que, siquiera fuera respecto de sus necesidades básicas, nuestro sistema de protección social no debiera dar la espalda a esta realidad. Muchísimo menos en aquellos supuestos en los que existe una efectiva prestación de servicios, supuestos respecto de los cuales habría de contemplarse la aplicación, al menos en parte, del principio de automaticidad sin perjuicio, claro está, de la exigencia de las oportunas responsabilidades. En este último sentido, aun tratándose de soluciones técnicamente discutibles, un importante paso vendría dado por la nueva redacción dada al artículo 36.3 Ley Orgánica 4/2000 por la Ley Orgánica 14/2003, así como por el contenido del artículo 48 Ley 62/2003, de 30 de diciembre, relativo al incremento de la multa a imponer a quien emplee a un trabajador extranjero sin la preceptiva autorización de trabajo.

En fin, no sin destacar como positiva la expresa referencia a este colectivo, tampoco aquí se añadiría nada nuevo a lo que ya sabíamos.

#### **4. EL SISTEMA DE PENSIONES EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA**

Pese a que no constituyera uno de los objetivos inicialmente trazados por la Comisión, el informe incorpora en sus conclusiones un apartado específico dedicado a los sistemas de pensiones en el marco de la Unión Europea. Dicho apartado gira en torno a las tres siguientes recomendaciones:

- Mecanismos de coordinación en el ámbito de la Unión Europea.
- Políticas económicas y presupuestarias orientadas a la estabilidad, al crecimiento y a la mejora del gasto social (sostenibilidad financiera del sistema).
- La movilidad de los trabajadores en la Unión Europea.

A nada que se acuda al apartado en cuestión, enseguida se aprecia que el mismo es, básicamente, un resumen de las principales recomendaciones efectuadas en los últimos años por las instituciones comunitarias en materia de pensiones. Resumen que, a su vez, partiría del resumen que, respecto del mismo tema, se contempla en la tercera parte del informe que ahora se comenta (Orientaciones comunitarias en relación con la sostenibilidad de los



sistemas de pensiones en la Unión Europea ...). De ahí que no proceda ahora sino remitirse al mismo.

Siendo ello así, cabe plantearse si, no hallándose la Comisión obligada al respecto, resultaba preciso o no contemplar un epígrafe como el presente. De entrada, ha de reconocerse que el mismo no está de más. Ahora bien, dado que muchas de las cuestiones que se abordan ya aparecían contempladas en las conclusiones de distintos Consejos Europeos (Niza 2000, Lisboa 2000, Laeken 2001, Gotemburgo 2001, Barcelona y Sevilla 2002), bien podría sostenerse lo contrario. De hecho, tal y como se indica en su propio Preámbulo, los propósitos del vigente Pacto de Toledo coincidirían en mucho con las principales propuestas europeas.

Sea como fuere, lo cierto es que, con independencia de la verdadera intención seguida por la Comisión, su contenido queda definitivamente incorporado, de este modo, al contenido del Pacto de Toledo.

## 5. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

En fin, al igual que en su día hiciera la Recomendación XV del Pacto de Toledo o los Acuerdos Sociales de 1996 y 2001, en cuanto garantía de su pervivencia en el tiempo, finalizan las presentes conclusiones de la Comisión con un epígrafe dedicado a su seguimiento y evaluación futura. Como ya se anunciara en el Preámbulo, se estima necesario en este punto «incorporar una base metodológica adecuada para realizar un seguimiento permanente y una evaluación eficaz» de las reformas acometidas.

Por lo que al primero de estos aspectos se refiere, se reitera una vez más la necesidad de que el desarrollo de las recomendaciones cuente con el diálogo de los agentes sociales y económicos. Diálogo cuya principal virtualidad reside en la paz social que del mismo deriva y que tan trascendental resulta para acometer cualquier reforma del sistema de Seguridad Social. Buena prueba de ello sería la nula contestación social que mereció una reforma tan importante como la en su día introducida por la Ley 24/1997, de 15 de julio, frente al extraordinario rechazo que, sin embargo, mereció la reforma del desempleo llevada a cabo de forma unilateral, al margen de los agentes sociales, por el Gobierno en el año 2003 (RD Ley 5/2002, de 24 de mayo).

En cuanto al segundo de los aspectos señalados, se considera oportuno proceder, en un plazo de cinco años, a la revisión general de las anteriores conclusiones por parte del Congreso de los Diputados. Todo ello, claro está, sin renunciar a la evaluación permanente de las magnitudes y variables que pudieran tener incidencia en los sistemas de pensiones.

Por lo demás, a diferencia de lo previsto en los Acuerdos Sociales de 1996 y 2001, no se ha estimado necesario proceder a la constitución de un



órgano permanente para el análisis y seguimiento de las recomendaciones apuntadas. Ello no obstante, teniendo en cuenta las facultades de actuación que se confieren al Gobierno en algunos de los temas analizados, así como la preocupante asunción por su parte, a través del artificioso recurso a las situaciones de urgencia, de funciones en principio sólo atribuidas a las Cortes Generales, no hubiera estado de más crear en el ámbito parlamentario un órgano permanente y específico que fiscalizara la actuación de aquél en tan importante materia.

## 6. VALORACIÓN FINAL

De modo muy gráfico y en sencillo resumen de cuanto hasta aquí se ha venido indicando, podría decirse que la Comisión se ha limitado a cumplir con su trabajo (fundamentalmente, revisar el Pacto de Toledo) y poco más.

Así, respecto de la revisión del Pacto de Toledo, la citada Comisión se ha limitado, básicamente, a constatar los logros alcanzados hasta el momento presente, a perfeccionar el contenido de sus recomendaciones, a actualizar la redacción de los temas y/o a reiterar la necesidad de continuar por el camino trazado por aquél. Dicha revisión se ha llevado a cabo, además, de manera un tanto asistemática. Frente a lo que quizás parecería más adecuado, la Comisión no ha seguido, exactamente, el guión establecido en su día por tal Pacto. Este es el motivo por el que las Recomendaciones del Pacto de Toledo aparecen, en ocasiones, mezcladas o bajo epígrafes distintos a los entonces previstos.

Pocas han sido, por lo demás, las novedades introducidas en el epígrafe dedicado al desarrollo del Pacto de Toledo, como pocas lo han sido, también, las novedades introducidas en los epígrafes dedicados a las recomendaciones adicionales o al sistema de pensiones en el marco de la Unión Europea. Y, aun por referencia a todas ellas, escaso ha sido el nivel de compromiso asumido por la Comisión. Especialmente indicativo de cuanto ahora se dice lo sería el propio contenido de las recomendaciones adicionales; si bien es cierto que las mismas han supuesto una agradable novedad en cuanto a su incorporación al Pacto de Toledo, a la postre se antojan un tanto pobres en cuanto a su contenido.

Bien es verdad que el panorama socio-económico que ha servido de marco a la elaboración del presente informe es bien distinto del que dio lugar al Pacto de Toledo. En este sentido el trabajo de la Comisión ha resultado mucho más cómodo que entonces. Precisamente por ello se ha perdido una buena ocasión para abordar con mayor profundidad si cabe los temas propuestos e, incluso, para introducir con perspectiva de futuro otros nuevos. Así, por ejemplo, fuera del informe han quedado temas tan importantes como el alcance del concepto de la Seguridad Social en orden a la delimita-

ción de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas o como el diseño de una nueva estrategia de protección social a la familia. Siquiera sea desde un punto de vista estrictamente técnico, igualmente se echa de menos alguna recomendación relativa a la necesaria reordenación normativa del sistema español de Seguridad Social en su conjunto. Y ello, no ya sólo por la ingente información jurídica existente en la materia, si no, más bien, porque en muchos temas la misma se encuentra sumamente dispersa al tiempo que, en ocasiones, desactualizada.

A consecuencia de todo lo anterior bien podría sostenerse que «La Comisión ha sido mucho más política que técnica ... Si el Pacto de año de 1995, más allá de lo juicios que suscite en cada uno, fue una apuesta decidida y arriesgada que se ha plasmado en importantes cambios del Sistema de Seguridad Social, no es predecible que las reformas que se vean en los próximos años sea posible sustentarlas con tanta facilidad en este documento tan largo, pero la mayor parte de las veces tan hueco»<sup>15</sup>.

Ello no obstante, no han de escatimarse ciertos méritos al trabajo de la Comisión. Así, por ejemplo, quedarían elevados a la categoría de pacto de Estado parte del contenido de los Acuerdos Sociales de 1996, 1999 y 2001. Con todo, el mayor mérito de la Comisión reside en institucionalizar el consenso político y el diálogo social como vías de permanente consolidación y perfeccionamiento de nuestro sistema público de protección social. Consenso que, por otra parte, en absoluto habría quedado roto por la legítima presentación de votos particulares por los distintos grupos políticos, como tampoco por la existencia de un número muy limitado de votos en contra en el proceso final de aprobación del informe por parte del Congreso de los Diputados. Sólo de este modo, mediante el recurso al consenso político y social, el espíritu del Pacto de Toledo, que tan buenos resultados nos ha dado, seguirá siempre vivo. Y ello por más que su contenido sea objeto de constantes y periódicas actualizaciones, por otra parte, del todo punto necesarias en una materia tan sensible como ésta a las cambiantes circunstancias socio-económicas.

<sup>15</sup> CARRO, M.: «El nuevo “pacto de Toledo”», ob. cit., pág. 15.