



**LEY
DE
DERECHOS
DE
CONSOLIDACION
Y
RACIONALIZACION
DEL
SISTEMA
DE
SEGURIDAD SOCIAL**

Nº 24/ 30-07-97

El día 15 de febrero de 1.994.

El Congreso de los Diputados aprobó por consenso una Proposición no de Ley presentada por CIU por la que se creaba una Ponencia encargada de elaborar un Informe sobre la reforma económica de la Seguridad Social, que incluya un conjunto de recomendaciones para ser elevadas al Gobierno.

Este informe de la Ponencia es lo que se ha dado en llamar Documento o **Pacto de Toledo** (*Ver Boletín Jurídico Informativo n° 2*), que fue consensuado por todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria y totalmente asumido por los sindicatos mayoritarios.

A pesar de que en su tramitación parlamentaria el grupo de IU presentó un total de 37 enmiendas al Texto, al final y en aras del consenso, las retiró todas, posibilitando con ello la aprobación por unanimidad de este documento, en forma de proposición no de Ley, pero sentando las bases para su posterior aplicación.

En este contexto y con la llegada del PP al Gobierno, se inician por parte de UGT-CCOO una serie de declaraciones exigiendo la aplicación inmediata de las recomendaciones contenidas en dicho Documento, creando desde entonces un clima propicio para la consecución de acuerdos en este sentido, desviando la atención de otras cuestiones laborales y sociales mucho más conflictivas que se encuentran sobre la mesa (**Privatizaciones, aplicación de la reforma laboral, etc.**), y de las que la opinión pública no se está ocupando como debiera.

El 9 de octubre de 1.996

Los sindicatos mayoritarios firmaron con el Gobierno el llamado **Acuerdo sobre Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social**, que no es otra cosa que un desarrollo bastante inconcreto del Pacto de Toledo (*ver Boletín Jurídico n° 16*).

Dando carta blanca al Gobierno para iniciar la creación el marco normativo necesario para conseguir reformar a la baja el sistema Público de prestaciones de la Seguridad Social, actuando sobre aspectos concretos del Pacto de Toledo, en base a lo que las partes consideran el aspecto fundamental, que es la separación de las fuentes de financiación.

El pasado 20 de junio de 1.997

Sobre la base de este acuerdo, el Parlamento aprueba la presente **Ley de Derechos de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social**, Ley que en su mayor parte se limita a consolidar las directrices marcadas por el acuerdo, dejando aún multitud de temas a posterior desarrollo reglamentario o a su regulación a través de las correspondientes Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

Pero además aparecen determinados aspectos que ya venían recogidos en el Acuerdo y que ahora se regulan de manera más restrictiva incluso que la que aparecía en el propio Acuerdo.

El objetivo principal de este Boletín es realizar un estudio comparativo entre el Acuerdo inicial y la Ley que ahora se aprueba, apuntando las modificaciones que se producen y señalando aquellas cuestiones que aún quedan pendientes de regulación, y para ello vamos a repasar punto por punto el articulado de la nueva Ley.

CONTENIDO DEL TEXTO LEGAL:

A) Separación y clarificación de las fuentes de financiación del sistema de protección social:

La acción protectora en su modalidad universal se financiará mediante aportaciones del Estado, mientras que **las prestaciones contributivas deberán ser financiadas básicamente con cargo a las cotizaciones sociales.**

También serán financiadas a través de las cotizaciones sociales los gastos de gestión de las prestaciones contributivas, así como los de funcionamiento de los servicios correspondientes a las funciones de afiliación, recaudación y gestión económico-financiera y patrimonial, pudiendo acordarse para casos específicos aportaciones del Estado a estas partidas.

A estos efectos se considera **modalidad universal** (asistencial y no contributiva):

- ▶ **Las prestaciones y servicios de asistencia sanitaria, salvo las derivadas de accidente de trabajo y enfermedad profesional, y los correspondientes a los servicios sociales.**
- ▶ **Las pensiones no contributivas por invalidez y jubilación.**
- ▶ **Las prestaciones que se concedan en concepto de complemento a mínimos de las pensiones contributivas de la Seguridad Social.**
- ▶ **Las prestaciones familiares por hijos a cargo.**

Se consideran prestaciones contributivas:

- ▶ **Las prestaciones económicas de la Seguridad Social**
- ▶ **La totalidad de las prestaciones derivadas de las contingencias de accidente de trabajo y enfermedad profesional.**

Esta separación se hará de forma paulatina, antes del ejercicio económico del año 2000, en los términos que establezca la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año.

Continúa sin concretarse como se va a realizar la separación de las fuentes de financiación, dejándolo, "en principio", al unilateral criterio del Gobierno a través de las Leyes de Presupuestos, poniendo como único límite la frontera del año 2000, pero podría producirse en cualquier momento en que el Gobierno lo estime necesario.

B) Complemento a mínimos:

El complemento a mínimos es la parte de la Pensión que se abona por la Seguridad Social a aquellos trabajadores cuya **pensión contributiva no llegue a la cuantía de la pensión mínima aprobada cada año en la Ley de Presupuestos.**

El texto legal no establece definitivamente la naturaleza de los complementos a mínimos, manteniendo su financiación abierta y pendiente de regulación a través de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año, por lo tanto el Gobierno podrá jugar a su libre albedrío con esta partida para determinar cuando le convenga su financiación a través de los Presupuestos o a través de las cotizaciones sociales

C) Fondo de reserva:

Se constituye un **Fondo de Reserva** con los excedentes que se produzcan de la recaudación procedente de las cotizaciones sociales que no se utilice para financiar las prestaciones contributivas correspondientes al periodo de que se trate.

La materialización financiera de estas reserva no se concreta en absoluto, sino que queda pendiente de regulación futura por el Gobierno a propuesta conjunta de los Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales y de Economía y Hacienda.

Si tenemos en cuenta que hasta la separación de estas fuentes de financiación en el año 2.000, las prestaciones sociales no contributivas se van a seguir financiando con cargo a las contribuciones sociales, es bastante difícil que puedan generarse fondos excedentes para constituir el Fondo de Reserva en este periodo.

D) Modificaciones en la estructura de cotización a la Seguridad Social ("Destope"):

El Acuerdo que firmaron UGT-CCOO-Gobierno, hablaba de adecuar la cotización a los salarios reales mediante el **incremento del tope máximo** de cotización, en función del IPC previsto, pero **manteniendo inalterable el tope mínimo.**

Lo que evidentemente supondría un aumento de los ingresos en el sistema de Seguridad Social por la vía de las cotizaciones sociales, mucho más apreciables en la parte de cuota empresarial, y en consecuencia un aumento sustancial de la pensión de jubilación y demás prestaciones de origen contributivo de la Seguridad Social

La medida aprobada por la Ley no se parece en nada a lo que proponía el acuerdo, limitandose a equiparar el límite máximo de la base de cotización para todas las categorías profesionales al que se establece para los trabajadores del grupo de cotización uno, que actualmente está en 384.630 Pts.

Para realizar este acercamiento se determina que a partir del ejercicio del 97 se procederá a ir aumentando paulatinamente las cuantías de los tope máximos de cotización de los grupos 5 al 11, en los términos que se determine en la correspondiente Ley de Presupuestos, **de modo que en el año 2002 se alcance la equiparación total de las bases máximas de todos los grupos con la cuantía del tope máximo**, pero sin establecer el índice de crecimiento de los tope máximos de los grupos 1 al 4, que actualmente corresponden a los máximos totales.

La medida es claramente insuficiente de cara al objetivo de adecuar las cotizaciones a los salarios reales, ya que se limita a destapar parcialmente las cotizaciones de los grupos profesionales 5 al 11, y en ella se aprecia la mano de la patronal para evitar el incremento de las cotizaciones que podría suponer una medida de adecuación real.

E) Periodo de cotización exigible para tener acceso a la edad de jubilación

Hasta ahora se exigían dos años dentro de los últimos ocho, en 1997 se exigirán tener cotizados dos años dentro de los últimos diez y a partir del 98 dos años dentro de los últimos 15.

Se ciñe a lo que ya apuntaba el Acuerdo, **introduciendo un pequeño matiz**, en el sentido de aquellos supuestos en que se acceda a la pensión de jubilación desde una situación de alta o asimilación al alta (Servicio Militar, Excedencia forzosa, licencias sin sueldo, etc.), sin obligación de cotizar, estos dos años deberán estar comprendidos dentro de los quince años anteriores a la fecha en que cesó la obligación de cotizar.

F) Determinación de la base reguladora de la pensión de jubilación:

El Acuerdo firmado recogía el **aumento, de forma progresiva, del número de años utilizados para el cálculo de la pensión, (de los 8 años actuales), hasta un máximo de 15 años**, a razón de un año más por cada año que pase hasta el 2.001, pudiéndose aumentar el resto de una sola vez si las partes firmantes de este acuerdo valoran positivamente los efectos de esta medida.

Actualmente la pensión de jubilación se calcula sobre las bases de cotización de los ocho últimos años, que normalmente son los que suponen unas bases de cotización mayores, por lo que al ampliar el número de años a tener en cuenta para el cómputo, se minora cada vez más la base reguladora al tener en cuenta para su cálculo bases de cotización más desfasadas.

La Ley ya especifica la fórmula de graduación de este aumento, estableciendo el número de años necesario para el cómputo desde la entrada en vigor hasta el año 2002, de la siguiente forma:

- ▶ **Desde el momento de la entrada en vigor de la Ley, el día 6 de agosto de 1.997, el número de años a tener en cuenta para la determinación de la base reguladora, será de 9 años.**
- ▶ **A partir del 1 de enero de 1.998, serán 10 años.**
- ▶ **A partir del 1 de enero de 1.999, 11 años.**
- ▶ **A partir del 1 de enero del año 2000, 12 años.**
- ▶ **A partir del 1 de enero del año 2001, 13 años.**
- ▶ **Y a partir del 1 de enero del año 2002, 15 años.**

En definitiva **va a suponer una disminución real de la pensión**, ya que el salario percibido por el trabajador no crece en la misma proporción que el nivel de vida. Aunque en el cálculo de la pensión se actualicen las bases de cotización con el I.P.C. correspondiente, **todos sabemos que el I.P.C. no está totalmente en consonancia con el aumento del coste de la vida**; cuanto más años se tomen como base para el cálculo de las pensiones, más grande será el desfase que se produce entre salario percibido y coste de la vida.

G) Porcentaje de penalización por la falta de años cotizados:

El Acuerdo establecía tres tramos para el cálculo de la pensión de jubilación en función del número de años cotizados, indicando que hasta los 15 años de cotización corresponderá el 50% de la base reguladora, de los 15 a los 25, el 80 % y de los 26 en adelante, hasta los 35 el 100%, pero no especificaba el porcentaje a aplicar en los años intermedios de cada uno de estos tramos.

La Ley es mucho más explícita y ya determina el porcentaje a aplicar a la base reguladora en función del número de años cotizados, estableciendo que la cuantía de la pensión de jubilación en su modalidad contributiva se determinará aplicando a la respectiva base reguladora los porcentajes siguientes:

- ▶ Por los primeros 15 años cotizados: el 50%
- ▶ Por cada año adicional de cotización, comprendido entre el decimosexto y el vigesimoquinto, ambos incluidos: el %.
- ▶ Por cada año adicional, a partir del vigesimosexto: el 2% sin que el porcentaje total aplicable a la base reguladora pueda superar en ningún caso el

Esta medida **perjudica notablemente a todos los que se jubilen teniendo menos de 25 años de cotización**, mientras que permanece inalterable para el resto, este resultado se aprecia claramente a través de la siguiente tabla, en la que se recoge el porcentaje de reducción a aplicar para el cálculo de la pensión en función del número de años cotizados:

Nº DE AÑOS COTIZADOS	% APLICACION ANTES REFORMA	% APLICACION DESPUES REFORMA
15	60	50
16	62	53
17	64	56
18	66	59
19	68	62
20	70	65
21	72	68
22	74	71
23	76	74
24	78	77
25	80	80

Si partimos de la base que en la actualidad **el mercado de trabajo tiende hacia una flexibilidad cada vez mayor**, con un incremento alarmante de los índices de paro y la consiguiente disminución de la estabilidad en el empleo, va a resultar muy difícil para los trabajadores que en la actualidad acceden al mercado de trabajo en unas edades cada vez mayores, llegar a la edad de jubilación con cotizaciones cercanas a los 35 años, por lo que gracias a esta medida verán todavía más limitada su pensión de jubilación.

H) Jubilaciones anticipadas:

En el Texto del Acuerdo, en general, se mantienen las actuales condiciones de reducción del 8% anual, para las prejubilaciones que se produzcan como consecuencia de reconversiones, crisis empresariales o extinción del subsidio asistencial de desempleo, **excepto para aquellos que hayan cotizado al menos durante 40 años, para los que se reduce el porcentaje de deducción por cada año que falte para cumplir los 65 años del 8 al 7%.**

La Ley matiza considerablemente esta reducción en dos aspectos concretos:

- ▶ Que la extinción del contrato **se fundamente en virtud de una causa no imputable a la libre voluntad del trabajador**, entendiéndose ésta como la inequívoca manifestación de voluntad de quien pudiendo continuar su relación laboral y no existiendo razón objetiva que la impida, decide poner fin a la misma.
- ▶ Se faculta al Gobierno para que reglamentariamente (vía Decreto) modifique las condiciones anteriores en virtud del carácter voluntario o forzoso del acceso a la jubilación anticipada.

Premiando por lo tanto, las decisiones empresariales de acometer reducciones de plantilla a través de jubilaciones anticipadas forzosas mediante expedientes de regulación de empleo, castigando a los que la pidan voluntariamente.

Con esta medida se continúa dando preferencia a las prerrogativas empresariales, sobre los derechos de los trabajadores, **traspasando las dificultades económicas de la empresas a los Presupuestos Generales del Estado y a la financiación de los propios trabajadores.**

I) Incapacidad permanente:

El texto del Acuerdo anteriormente firmado, manifestaba:

"Se mantienen como hasta ahora las pensiones de Gran Invalidez e Invalidez Permanente Absoluta.

*En cuanto a los restantes grados de invalidez, se establecerá una lista en la que se fije la graduación correspondiente, esta lista se aprobará **por vía reglamentaria** (mediante aprobación parlamentaria), previo informe del Consejo General del INSS.*

*Así mismo se da el plazo de **un año** a la Comisión Permanente para concluir el estudio de las medidas y desarrollos normativos a adoptar para asegurar el régimen de incompatibilidades entre las pensiones por incapacidad permanente y la percepción de retribuciones por actividades laborales o profesionales."*

La Ley ahora aprobada, continua sin establecer la lista de enfermedades, limitándose a determinar la necesidad de su desarrollo reglamentario por el Gobierno, previo informe del Consejo General del Instituto Nacional de la Seguridad Social.

Pero si que marca ya algunas incompatibilidades:

- ▶ No se reconocerá el derecho a las prestaciones por incapacidad permanente, cuando el beneficiario, en la fecha del hecho causante, tenga la edad y cumpla los requisitos exigidos para acceder a la pensión de jubilación.

Por otra parte se modifica, en todo lo relativo a la incapacidad permanente, cualquier referencia a la *"profesión habitual"* por la expresión *"profesión que ejercía el interesado o del grupo profesional en que aquella estaba encuadrada"*.

J) Pensión de viudedad:

Se equiparán las pensiones mínimas de viudedad de los beneficiarios menores de 60 años a las que actualmente perciben los beneficiarios de este tipo de pensiones con edades comprendidas entre los 60 y los 64 años, pero como siempre, esta equiparación será progresiva, (en los términos que se determinen reglamentariamente), y solamente para aquellos beneficiarios que no alcancen un determinado volumen de ingresos (también a determinar) en relación con sus cargas familiares, siempre que además cumplan con los requisitos cuantitativos de renta fijados en la Ley de Presupuestos para tener derecho al complemento a mínimos.

K) Pensión de orfandad:

Se amplía de forma gradual de la edad necesaria para causar derecho a pensión de orfandad hasta los 21 años, o los 23 cuando no sobreviva ninguno de los padres, estos límites serán de aplicación a partir del 1 de enero de 1999, y hasta alcanzar dicha fecha, los límites serán los siguientes:

- ▶ Durante el año 1997, con carácter general 19 años, 20 en el caso de inexistencia de ambos padres.
- ▶ Durante 1998, con carácter general 20 años, 21 en caso de inexistencia de ambos padres.

L) Revalorización de pensiones:

El Pacto establecía la revalorización automática de las pensiones en función del IPC previsto para cada año, con cláusula de revisión salarial, pero acomodándose en todo caso a lo previsto en la recomendación 11 del Pacto de Toledo que habla de revalorización sobre el IPC real del año vencido. La fórmula definitiva que recoge la Ley, introduce el criterio del Acuerdo, pero lo amplía en sentido restrictivo al aplicar una fórmula de revisión que funciona tanto en sentido ascendente como descendente.

- ▶ En caso de revisión al alza, ésta se realizará en pago único antes del primero de abril del ejercicio posterior.
- ▶ En caso de revisión a la baja, las diferencias resultantes serán absorbidas en la revalorización que corresponda aplicar en el siguiente. ejercicio económico.

LL) Permanencia en activo

El Gobierno podrá otorgar desgravaciones o deducciones de cotizaciones sociales en aquellos supuestos en que el trabajador opte por permanecer en activo, una vez alcanzada la edad de 65 años, con suspensión proporcional al percibo de la pensión, su regulación se realizará previa consulta a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas.

Estas disposiciones no se recogían en el acuerdo, por lo que su inclusión en la presente Ley solo puede fundamentarse en las recomendaciones recogidas en el Pacto de Toledo.

VALORACION.-

En definitiva esta Ley recoge prácticamente todo lo que establecía el Acuerdo firmado el 9 de octubre de 1.996, lo que supone **un nuevo paso adelante en la reestructuración del sistema de Seguridad Social**, que, sobre la base de las recomendaciones contenidas en el Documento de Toledo, concreta una serie de medidas específicas y **sobre todo abre un amplio proceso de adaptación normativa en la materia.**

Los puntos más negativos del documento son quizás los relativos a la jubilación, concretados en:

- **La ampliación del periodo de cálculo de la base, la disminución del porcentaje a aplicar a la base reguladora en función de los años cotizados y la penalización de las jubilaciones anticipadas de carácter voluntario.**
- **La valoración positiva que se hace de los sistemas complementarios al sistema público de pensiones y su potenciación a través de medidas normativas y fiscales.**

Pero no hay que olvidar que esta Ley sigue manteniendo muchas materias abiertas con posibilidad de regularlas en plazos que van de uno a cuatro años, **sobre los que fácilmente se puede actuar en el futuro de cara a un nuevo recorte de las prestaciones**, materias tales como la separación de las fuentes de financiación, en lo relativo a la adscripción de los complementos a mínimos, la materialización financiera de las reservas, la penalización a las jubilaciones anticipadas voluntarias, etc.

Pero sobre todo queremos destacar:

- La apertura del sistema actual de pensiones hacia **la reforma de la Seguridad Social y el consenso Sindicatos-Gobierno en la teoría neoliberal** que cuestiona la vigencia de los conceptos mantenidos hasta ahora sobre la universalidad y garantía de la cobertura asistencial y las pensiones.

- **La voluntad declarada de los empresarios** para seguir presionando de cara a conseguir sus objetivos desde la interpretación más precarizadora posible del Pacto de Toledo, fundamentalmente la rebaja de las cotizaciones sociales.
- La falta de compromisos concretos que garanticen el sistema público de pensiones frente a posibles intentos de consenso entre empresarios y Gobierno o simplemente frente al desmantelamiento progresivo del Sistema de Pensiones.
- A partir de la firma de este Acuerdo y hasta el año 2000 toda la discusión que se produzca sobre la modificación de las prestaciones del sistema de Seguridad Social, **vendrá condicionada por los estudios que realice sobre la materia la Comisión Permanente**, creada con el acuerdo cuya firma dio origen a esta Ley, asegurándose las partes firmantes el protagonismo que tanto les gusta.

Por último y no menos importante, llegamos a las siguientes conclusiones:

- En el futuro, y debido fundamentalmente a **la posible disminución de los cotizantes, junto con la más que posible rebaja de las cotizaciones**, se producirán irremediamente nuevos recortes, que se concretarán en la reducción progresiva de las pensiones públicas, *(una vez que hayan conseguido su inviabilidad financiera)*, **con el consiguiente florecimiento de los negocios privados basados en la especulación** y que van a dar lugar a una sociedad dual en la que las diferencias entre las clases favorecidas y no favorecidas se ampliará a unos límites inimaginables.
- Si se empeoran las condiciones de las pensiones, si no hay compromiso por parte de los empresarios, ni garantías de futuro, se deduce que **la continua actividad de UGT-CCOO en la consecución de acuerdos como el que ha propiciado la aprobación de esta Ley, el de la pasada Reforma Laboral o el del ASEC perjudica cada vez más a la clase trabajadora y que en lo que se refiere al futuro de las pensiones, también podemos seguir retrocediendo.**

Por lo tanto :

- Hay que impulsar un discurso que **defienda la vigencia de la cobertura asistencial desde el reparto de la riqueza y de los beneficios del capital ante las hegemonías de los planteamientos económicos neoliberales.**
- Hace falta ya una **ALTERNATIVA SINDICAL** que sustituya a estos modelos sindicales pactistas y corruptos.

Equipo Jurídico / Sindical
Secretaría de Acción Sindical
CGT