

**BOLETÍN
INFORMATIVO**

**LA REFORMA
DEL MERCADO
LABORAL
Y LAS
PENSIONES**



febrero de 2010

Gabinete de Estudios Confederal

**Comité Confederal
Secretaría de Formación y Jurídica**

Introducción:

La reordenación de las relaciones laborales que se han venido introduciendo desde hace ya casi treinta años, vienen siendo justificadas -en gran medida-, por las crisis sucesivas de los años 80 y 90. Estas crisis, cuestionan la sociedad del pleno empleo, de la estabilidad política, de la regulación estatal de la economía (estado interventor), de las políticas sociales que corregían en alguna medida las desigualdades sociales y asistimos a un nuevo orden social donde el mercado, apoyado en fundamentos ideológicos denominados neoliberalismo, da vida a ese orden.

Ahora, en una crisis sin precedentes (financiera, ecológica, social y económica) *la lógica de las reformas estructurales: mercado de trabajo y sistema de pensiones*, que se pretenden implantar (con consenso a ser posible y quizás sin él) a partir de estos parámetros, subordina los salarios a las condiciones que posibiliten el crecimiento económico y la inversión segura del capital.

Así, la nueva configuración del mercado de trabajo, proyecta un horizonte donde la *homogenización de las condiciones de trabajo*, cumplen con la condición del crecimiento sostenible en el tiempo (Ley de Economía Sostenible).

La flexibilidad laboral ha supuesto la ruptura de las relaciones estables entre el trabajador y su puesto de trabajo (su empleo), y ha instaurado un régimen de segmentación, fragmentación y consiguiendo, tanto incrementos de la productividad como contención salarial.

La inseguridad, la precarización del trabajo, se instalan como un rasgo permanente, creándose de esta manera la condición para el crecimiento económico: se ha alcanzado **la homogeneización a la baja de las condiciones de trabajo, en torno al criterio de flexibilidad.**

En los distintos periodos en los cuales se han aplicado reformas en los mercados de trabajo (del empleo, para ser más exactos), las posiciones de poder -donde cuenta la voluntad y el interés de cada parte-, se circunscriben a la voluntad de las gerencias empresariales.

El interés de empresa -revestido de retórica salvadora, bien de la economía nacional, bien de nuestra posición competitiva en el mercado mundial-, es la única razón y, además “inevitable”, de la reordenación de las reformas y de las políticas orientadas en función del capital.

Los cambios legislativos, las reformas Laborales, representan la legalidad aplicada con mano de hierro sobre las clases asalariadas y **la flexibilidad ha inspirado -con diversos matices-, toda la legislación laboral desde hace casi treinta años hasta ahora.**

Los tres documentos base: “Documento sobre revisión del Pacto de Toledo”, “Actualización del Programa de Estabilidad, España 2009-2013” y “Líneas de Actuación en el Mercado de Trabajo” de donde parte la despreciable ofensiva nuevamente neoliberal del Gobierno, Banco de España, OCDE, FMI y Comisión Europea.

La retórica empleada, resulta cansina hasta el hartazgo: *“España necesita de reformas estructurales serias que comportan sacrificios, como una bajada de pensiones, de salarios, y, la liberalización de sus mercado interior, aplicando reducciones significativas en su política de gasto social, para restablecer la competitividad”* (Documentos del Gobierno, Comisión Europea, OCDE, Banco de España, Economistas del FMI, etc.)

1. La Reforma posible del Mercado de Trabajo y del Sistema de Pensiones

Las medidas patronales no son sino un desarrollo y un cierre de las planteadas por el Gobierno en las respuestas políticas en materia laboral y social que ha adoptado desde el estallido de la crisis. Es decir, quien “siembra vientos, recoge tempestades”.

La CEOE y la CEPYME, consideran –al igual que el gobierno y los sindicatos mayoritarios-, que *“la estabilidad del empleo depende de las necesidades de producción”*, más allá del “bálsamo que todo lo cura (LES)” o la “apuesta por un cambio de modelo productivo”. Quien fija estas necesidades de producción son ellos, los empresarios. Las personas asalariadas, la sociedad, las necesidades sociales, **quedan fuera.**

La lectura es muy sencilla: las necesidades de producción las fijan los empresarios. Estas necesidades se mueven en un entorno social y político de producción de mercancías, al menor coste y en las mejores condiciones de competitividad.

La patronal, además, no sólo amenaza, sino que afirma que *“cualquier medida que penalice o limite la creación de empleos bajo las premisas y alternativas de flexibilidad, acabará penalizando el empleo”* y lo cumplen: La EPA del cuarto trimestre 2009, confirma el escenario-realidad de esa verdad auto-confirmada: 4,3 millones de personas paradas; descenso de la ocupación, es decir menos trabajo, en 1,2 millones de puestos de trabajo; el último año aumentó la cifra de desempleados en 1.118.600; la afiliación a la seguridad se sitúa a niveles del 2005, con descensos en el último trimestre de 252.000

personas; el gasto en prestaciones de desempleo, bien contributivas, bien asistenciales o de “beneficencia” (420 €), dispara el déficit y destroza el capítulo del gasto de unos Presupuestos que no llevan en vigor ni dos meses.

El capital financiero sigue contrayendo el crédito (ahora no nos encontramos en un fase de ausencia de liquidez, sino de provisionar sus balances para hacer frente a la “basura” acumulada por la burbuja financiera-especulativa¹) y, el dinero no fluye a las empresas medianas-pequeñas, menos aún a las economías familiares, con las consecuencias dramáticas conocidas, destrucción de tejido productivo en todas sus actividades: industrial, servicios, construcción y campo.

Su órdago es muy agresivo, pero muy real: *“si las personas asalariadas quieren empleos, tienen que aceptar las condiciones que establecemos para ese empleo”* y las concretan y ¡como! en su documento que más tarde desarrollamos.

Hoy, en esta coyuntura económica y social, el ajuste del mercado de trabajo y de los sectores productivos que se está llevando a efecto, no es técnico, sino estructural. Carece de rigor social y más aún, de ética social. El discurso “único” al cual nos están llevando, desde Gobierno² e Instituciones (Banco Central Europeo –Trichet³-, Banco de España –MAFO⁴, Comisión Europea –Almunia-, OCDE y CEOE⁵), así como desde las Fundaciones bien partidistas⁶, bien

¹ Según el último balance de la AEB (Asociación Española de Banca), se necesitan refinanciar 325.000 millones de euros.

² Zapatero para The Economist el 24 de noviembre... *“una vez que empresarios y sindicatos terminen de negociar el acuerdo sobre negociación colectiva para 2010-2012, espera que se pueda reabrir el diálogo social y tratar en el medidas desde la perspectiva del mercado laboral y para la creación de empleo...”*

³ Jean Claude Trichet, presidente del BCE, declaraba el 24 de noviembre, que... *“España necesita una flexibilidad laboral más amplia y un ajuste de los salarios a la productividad para recuperar la competitividad...”*

⁴ Miguel Ángel Fernández Ordoñez (MAFO) en el Senado el día 24 de noviembre, además de su consabida tesis de que *la economía española se enfrenta a una “encrucijada decisiva”, que obliga a emprender “ambiciosas” reformas estructurales en términos de mercado laboral y educación, se ha frotado las manos por los cambios que ha percibido en los sindicatos. En su opinión, la creación de empleo solo es posible introduciendo “innovaciones en las modalidades de contratación”, así como cambios en la negociación colectiva para dotar a las empresas “de la flexibilidad que necesitan para aumentar su productividad”*

⁵ **Arturo Fernández**, vicepresidente de la CEOE, asegura el mismo 24 de noviembre que *la reforma laboral ayudará a España a salir del “agujero del paro y de la destrucción de empresas”...“conviene que llevemos a cabo una reforma estructural muy importante y que sea duradera. Es muy variopinta la reforma laboral. Se hablará de contratación, del absentismo laboral, de todo lo que hemos pedido durante mucho tiempo. Los sindicatos también están por la labor y tendríamos mucho tiempo para hablar desde donde hay que empezar”*

El Comisario europeo de la Competitividad, **Almunia**, amenazó a España con sacarla del sistema monetario, al igual que a Grecia, Portugal y Lituania, de no llevar a cabo las reformas necesarias en materia de pensiones, fiscal y laboral, para de esta manera reducir el déficit público y cumplir con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de obligado cumplimiento para todos los miembros UE-27.

empresariales, bien de organismos internacionales de que la “crisis” ha tocado fondo en las economías del G-20, y ya existen indicadores de reactivación, no trata sino de ocultar **la reestructuración salvaje, la movilidad de toda la mano de obra, de todos los sectores de actividad, que el empresariado está llevando a efecto, sin límites institucionales y sin resistencia sindical, en este país.**

La conclusión a la que instituciones políticas y gerencias empresariales han llegado es nítida: *Contratar y despedir, en este país, es barato y muy fácil*, ahora toca una vuelta de tuerca más: *flexibilicemos el despido, fijemos unas políticas de rentas ligadas a la productividad y vamos a recortar el gasto social.*

Las reformas y medidas que se proponen en el debate y discuten, se nos muestran como inexorables e inevitables para salir de la crisis. Desde el borrador que se discutía antes del verano, hasta la posibilidad cierta de abrir “nuevamente” la Mesa del Diálogo Social: “Documento de Líneas de Actuación en el Mercado de Trabajo” de febrero 2010, las medidas tienen un solo eje central: **“que aumente el empleo como sea”** y, en ese *como sea* es donde se encuentra la clave política: alguien va a perder aún más, las clases asalariadas y sus derechos laborales, parece que tienen todas las papeletas. ¿Qué se pretende, qué se busca?, pues sencillamente, la “liberalización absoluta” del mercado de trabajo o dicho de otra manera, la disponibilidad de los derechos laborales y sociales de forma unilateral por el empresariado.

Lo que está situado en el tablero: “Líneas de Actuación en el Mercado de Trabajo para su discusión con los interlocutores sociales en el marco del Diálogo Social”:

- ❑ **CONTRATACIÓN y DESPIDO:** Hay establecidas varias líneas, las cuales pueden servir para “contentar a todos”, empresarios, sindicatos y gobierno, pues los primeros, los *empresarios*, están convencidos de dos cosas esenciales para ellos: **hay una rebaja del coste del contrato**, vía incentivos + reducciones de cuotas y de seguro, en el coste del despido

⁶ Por todas ellas Guillermo de la Dehesa, presidente del Centre for Economic Policy Research (CEPR) en artículo al diario El País del domingo 22 de noviembre de 2009 “Dos propuestas de reforma laboral”.

en los despidos objetivos económicos procedentes (20 días) y en los de fomento de empleo (33 días); los segundos, *los sindicatos*, pueden presentar que no se tocan derechos, pues no aparece el “contrato único” como tal y supuestamente se clarificará los contratos de duración determinada, es decir la causalización en la contratación y, el contrato estrella de su reforma pactada en 1997, el de fomento de Empleo, se potenciará, lo cual no deja de ser “miserable”, pues este contrato tiene una reducción significativa en la indemnización con respecto al ordinario, 33 días por año y un tope de 24 mensualidades (Ley 12/2001); y, *el gobierno*, haciendo caja política electoral, sobre todo para los mercados de deuda (fondos de inversión, especulativos y de riesgo) y las autoridades comunitarias (Comisión Europea) y autoridades monetarias mundiales (FMI).

- **Las líneas abiertas:**

- o *Contratación de duración determinada:* definir las causas de los distintas modalidades contractuales (causalización se llama) por tiempo determinado y clarificar la vinculación del contrato de obra o servicio a la subcontratación empresarial. (Fuente de fraude masivo y donde quiebran todos los derechos de los trabajadores).
- o *Contratación a tiempo parcial:* Ya en la ley 27/2009 se fomenta este tipo de contratación a través de reducciones significativas en las contingencias comunes patronales, ahora parece que se profundiza en la misma vía por medio de crear dos figuras nuevas de contratos a tiempo parcial. Una modalidad que...” *facilite la conciliación de la vida laboral y familiar con horario de trabajo fijo y estable y, otra modalidad que permita la flexibilidad en la organización de la jornada para favorecer la adaptabilidad de las empresas a las variaciones del proceso productivo y reducir la temporalidad...*”

Incentivarán este tipo de contratos y mejorarán el régimen de protección social de los mismos.

- *Contratación temporal/contratación indefinida:* diferenciar el coste para las empresas, penalizando las cotizaciones al desempleo de los empresarios que recurran a la contratación temporal y rebajando las cuotas patronales a quienes realicen contratos indefinidos. Mayores controles por parte de la Inspección de Trabajo para prevenir el fraude en la Contratación.
- *Contratación Indefinida:* Dotarles a la empresas de una Contratación con carácter fijo que les sea **rentable, eficiente y a la vez flexible**. Así se define en el texto, textual. Esto es la cuadratura del círculo o llevar a texto jurídico la retórica reivindicación de la patronal y sus voceros (el manifiesto de los 100), que no es sino lo que dice el texto del Gobierno al respecto de fomentar la Contratación indefinida...*“avanzar hacia una contratación indefinida que aunara a la vez la flexibilidad y adaptabilidad requeridas por las empresas y la seguridad y estabilidad demandas por los trabajadores...”*... ahí es ná... que dice el clásico.

¿De qué contrato están hablando? Parece que el de **Fomento de Empleo**, el de la Reforma Laboral del 97 y su ampliación en la ley 12/2001, en primer lugar, por medio de incentivarle y universalizarle, pues desde la ley de Aznar 12/2001, solamente quedan fuera, los hombres en la franja de edad de 30 a 45 años y que no tengan cargas familiares y no estén desempleados.

- **DESPIDO:** Aquí nos encontramos con la clave política, la propuesta les vale a todos los interlocutores como hemos dicho al principio y la explicación la encontramos en el texto que propone el Gobierno...*“sin*

menoscabo del derecho a la tutela judicial efectiva, es obligado abrir una reflexión sobre sino resultaría más eficiente para el funcionamiento de nuestro mercado de trabajo, reforzar y racionalizar, ...el principio de causalidad del despido, mediante una más clara distinción entre despidos disciplinarios y despidos económicos y, particularmente, la diferenciación entre el carácter procedente e improcedente de estos últimos...”

Según la reivindicación patronal primigenia, ellos querían un contrato único, con costes crecientes indemnizatorios (partir de 8 días y llegar a los 20), sin tutela judicial, es decir, contratos indefinidos resueltos por cualquier motivo, es decir, desistimiento del contrato por una de las partes, sin control judicial. Tengamos en cuenta que la vía utilizada en los despidos (sin contar EREs) por el empresariado español [el pequeño, el mediano y el grande], es la vía del despido objetivo, bien individual bien, bien colectivo por causas económicas, organizativas, productivas o por simple amortización de puesto de trabajo. Estos despidos son procedentes si existe causa y su indemnización es de 20 días por año de trabajo con el tope de 12 mensualidades. Pues bien, como el trabajador puede impugnar dichos despidos aduciendo que no existe tal causa (sobre todo la económica) y el empresario quiere una reestructuración rápida, asume dichos despidos como no justificados, es decir reconoce la improcedencia de los mismos y les indemniza con 45 días. Esta ha sido la práctica en el 70% de este tipo de despidos objetivos.

Ahora se les ofrece, según texto, a los sindicatos, que habrá tutela judicial efectiva (veremos su redacción en texto y si no queda solamente para los supuestos de violación de derechos fundamentales y sindicales), lavan la cara y es vendible al público sindical y a los trabajadores y, **a los Empresarios se les garantiza un despido igual al que vienen utilizando pero con garantías de indemnización bastante menores, 20 días por año y máximo 12 mensualidades.** La reducción es gorda y la pérdida de derechos significativa, pues la norma (todo apunta a ello) les va a seguir garantizando la **limpieza de sus plantillas estables y con condiciones ordinarias** por medio del mecanismo de **despidos objetivos procedentes**, sobre todo los basados en causas económicas -según apunta el texto- y garantías de que no puede judicializarse demasiado.

- ❑ Programa de **inserción de desempleados**, con ayudas dinerarias subsidiadas (420 €) ligadas a formación/reciclaje, durante un tiempo determinado (6/12 meses) y con requisitos de acceso. Es decir, no universal. (RDL 10/2009 de 13 de agosto) Ya en vigor.

- ❑ **Intermediación en el mercado de trabajo**: servicios públicos de empleo y entrada de “agentes/empresas” privadas de intermediación: (Punto 3 de las Líneas de Actuación del documento sobre la Reforma Laboral). Es una reivindicación empresarial fuerte, lo cual apunta a que las agencias privadas de colocación, serán un hecho a medio plazo, con el consiguiente retroceso de lo público).

- ❑ **Papel de las ETT** tanto en su ámbito de actuación (ciertas actividades vienen prohibidas por ley), como en su papel en la recolocación ante ERE. En el documento queda en ambiguo, pero la referencia que se hace a la necesaria trasposición de la Directiva europea sobre las ETT, obliga a revisar aspectos esenciales como las restricciones o prohibiciones establecidas en la legislación española en la utilización de las ETT, el papel otorgado a las ETT en la negociación colectiva, por ejemplo en los EREs suspensivos de mutuo acuerdo y ante necesidades de la demanda (Ejemplo de Nissan). Así mismo, el papel de las **empresas de servicios**, las cuales no sólo prestan trabajadores, sino servicios enteros a través de la subcontratación, prácticas ambas ilegales.

- ❑ **Reducción de las cotizaciones empresariales** por contingencias profesionales por varias vías: reducción de las cuotas en desempleo en los contratos “indefinidos”, bien los ordinarios, bien los de fomento de empleo, bien los de jóvenes, bien los contratos parciales. Reducciones aún más significativas en las cotizaciones por contingencias comunes en los supuestos contemplados en la Ley 27/2009, expedientes de suspensión temporal de empleo, contratación indefinida (al menos 1 año) de personas paradas con prestación de cualquier tipo, contratos a tiempo

parcial, etc. (Punto 8 del Documento sobre RL, “*Actuaciones para fomentar el uso de la reducción de Jornada como instrumento de ajuste temporal de Empleo*” [contrato alemán “kurzarbeit”]).

- ❑ **Apuesta por impulsar la economía del conocimiento** a través de la FP, con un montón de variables, incluida la vinculación de la FP con el empleo y la Universidad (tiene mucha relación con Bolonia). En el punto 2 de las Líneas de Actuación, “*Actuaciones para favorecer el empleo de los jóvenes*”, se pretende fomentar e incentivar el contrato de los jóvenes entre los 16 a los 24 años, donde sufren tasas de paro del 40%, por medio de programas de formación y de empleo, concertado con las CCAA. Sobre todo se trata de “recuperar” para el empleo a un sector muy amplio de jóvenes descualificados o no suficientemente cualificados, con asunción de costes por parte de los Servicios Públicos de Empleo y las CCAA, en todo lo referente a la necesaria formación, a las empresas de hasta 50 trabajadores.

- ❑ Control y penalización del **absentismo laboral**, muy ligado a la productividad por empleado. Punto 6 “*Actuaciones para la mejora de los procesos de Incapacidad Temporal (IT)*”. La reforma es de calado por los estragos que está causando en la salud objetiva y subjetiva en los trabajadores. El control “policial y carcelario” de las Mutuas, se agiliza en línea con el INSS que ha “estandarizado” la duración de las bajas más frecuentes (hasta 3.000), el cual fija que “una rodilla rota” tantos días de baja, una “gripe...” tantos días.... Y, además se establecerán conciertos con las CCAA para el control de las patologías que más incidencia muestren y todo ello conexionando telemáticamente los bancos de datos del INSS, CCAA y Mutuas.

Profundizar en las medidas del Pacto de Toledo: separación efectiva de las fuentes de financiación e integración en el régimen general de los regímenes especiales como el Agrario por cuenta ajena y Empleadas de Hogar.

La revisión del Pacto de Toledo (octubre 2009) coincidente con las propuestas de costes empresariales en la Mesa de Diálogo Social, vuelve al tema concurrente y políticamente miserable, del déficit y la descapitalización de lo público, de una parte de los **ingentes recursos financieros que maneja el Estado, para su progresivo traslado a los mercados privados**, por medio de los sistemas de previsión individuales (fondos de pensiones, en sus tres modalidades: individuales –la mayoría-, asociados y de empleo).

Mayores desgravaciones fiscales de este tipo de producto y así se establece que... *hay que reforzar la previsión social complementaria, que no solo debe articular sus funciones en relación con la prestación por jubilación sino que puede ayudar a los contribuyentes a mejorar su protección social, reforzando la sostenibilidad del conjunto del sistema...*

La visión ideológica en la que se sustenta el argumento anterior es liberal y atenta contra los derechos sociales a las prestaciones básicas para todos y todas. El ciudadano/a ya no es considerado un sujeto de derechos, sino un mero contribuyente (según sea su contribución, así recibirá...); la protección social deja de ser universal y solidaria y se individualiza en el contribuyente y se le responsabiliza de su mejor o peor protección social.

La separación de las fuentes de financiación, metodología contable desde la puesta en marcha del Pacto de Toledo, dio lugar a una *“ruptura regresiva del Sistema en dos compartimentos estancos, que condena al asistencialismo a aquella parte de la población con carreras profesionales frágiles (los precarios), que les impide cumplir los requisitos más duros exigidos para causar derecho a las prestaciones no asistenciales o contributivas. Es una erosión de la solidaridad”* (Aparicio Tobar Joaquín-2009).

El Estado, al igual que todas las instituciones públicas (partidos políticos y sindicatos en su inmensa mayoría), necesitado de ingresos para cubrir las necesidades sociales de la población, bien en materia de prestaciones de desempleo, bien en pensiones, etc., hace y realiza políticas absolutamente regresivas y actúa en el capítulo del gasto, en vez de en el de ingresos.

Así, desde los años 80, primeras reformas racionalizadoras del Sistema Público de Seguridad Social, hasta el último Pacto Social de reforma de la Seguridad Social del 2006, ha endurecido los requisitos para acceder a una pensión contributiva, sobre todo alargando el período necesario para acceder a una pensión contributiva, lo que conlleva desplazamiento al segmento asistencial a todas las personas con carreras profesional cortas (precarios), lo cual supone menos gasto y a la contra un empeoramiento de las pensiones.

La propuesta de la OCDE, Banco de España, FMI, Comisión Europea y Gobierno va en este doble sentido: endurecimiento de los requisitos de acceso a pensión (actualmente en 15 años). Acortamiento del período de prestación de pensión (jubilación a los 67 años) y ampliación del período que sirve de módulo de cálculo de la pensión (actualmente en 15 años reales) hasta los 20, 25,... toda la vida laboral.

A la vez se han reducido significativamente, las aportaciones empresariales a la seguridad social, bien vía subvenciones-bonificaciones, o simplemente reduciendo puntos porcentuales en sus contingencias.

Decrece el ingreso y fuerza a nuevas medidas en el capítulo de reducción del gasto. No otra cosa significa la “histórica reivindicación empresarial” de dejar de abonar hasta 5 puntos en sus cuotas, y, posiblemente del 1,5 puntos que el Estado ya les había prometido, antes de la ruptura de la Mesa de Diálogo Social, aparezcan nuevamente en la misma, conexionadas con la vía de revisión del Pacto de Toledo.

En un ejercicio “contable” de reducciones de cuotas en la mitad de lo reivindicado por la patronal, es decir 3 puntos, en términos de ingresos estaríamos hablando (depende de la evolución de afiliaciones, según se mueva el mercado de trabajo) de un detrimento de 15.000 millones de euros. Cada punto de reducción suponen unos 5.000 millones menos en el sistema. Alguien va a pagar esto, vía prestaciones o pensiones, es decir los trabajadores asalariados en el próximo período de 30 años.

No existe ninguna voluntad política y menos aún, fuerza social que les obligue a legislar en un sentido progresista y actuar en el capítulo de ingresos. Medidas que debieran tomarse para mantener los principios de nuestros sistemas públicos de pensiones de universales, solidarios y suficientes.

1º. **Terminar con las exenciones a los salarios medios-altos** (a partir de 35.000 €), por medio de destopar las cotizaciones por contingencias comunes. Un trabajador con salarios a partir de 45.000 euros, deja de cotizar hasta el 45% de ese salario, lo cual es una fuente de financiación individual para invertir bien en fondos de inversión, mercancías de lujo o planes privados de pensiones, los cuales, a su vez, son otra de las fuentes de detractos de recursos públicos, al estar fuertemente desgravados en las declaraciones fiscales.

2º. **Financiar vía impuestos y Reformar los Impuestos en cuanto al grado de aportación a lo común** (caja pública) **de manera proporcional a las rentas.** El Pacto de Toledo es una barbaridad y debiera ser roto, pues al introducir una necesaria racionalidad económica que la financiación de las pensiones contributivas debe hacerse necesaria y exclusivamente con las cotizaciones, dinamita las políticas redistributivas (solidarias) de reparto de la riqueza que se produce y trata de dejar fuera las Pensiones de lo que se denomina los pilares del Estado de Bienestar en pie de igualdad con la Sanidad, Educación, Desempleo y Dependencia, financiados con impuestos.

Según datos de Eurostat 2006, el estado español tiene una aportación de ingresos públicos (incluidos Seguridad Social) del 37,1%, frente a la media de Europa-15 que es del 41,8% y la de la UE-27 que es del 41,2%.

El PIB español ha sobrepasado el Billón de Euros (2009), cada punto de participación de los ingresos públicos respecto al PIB supondría algo más de 10.000 millones de euros en términos absolutos. Si nos situáramos en la media de la UE-27, ganaríamos 3,9% punto porcentuales, lo que representaría 30.900 millones de ingresos nuevos cada año para la Caja Pública. Con estas cifras, se garantizarían las pensiones al menos 20 años.

El gasto social es de 7 puntos menos comparativamente al gasto UE-15, conjuntamente con el bajo coste educativo, está en relación directa con el **bajo nivel de presión fiscal** y, además, regresivo y desigual y esto solo medido sobre la economía formal, que si se ponderara sobre toda la economía⁷, se sumarían hasta 4 puntos más.

El IRPF es hasta un 85% un impuesto sobre el trabajo por cuenta ajena. El salario medio tiene ingresos superiores al empresario medio (Agencia

⁷ La economía no formal, irregular, supone a 2006 el 22% del PIB (Gesta).

Tributaria). Las rentas del trabajo se encuentran más gravadas que las del capital mobiliario (dineros) y la escala del IRPF es, sobre todo, regresiva⁸. Los salarios altos, en cotizaciones sociales de la seguridad social se encuentran exentos hasta en un 40%.

4º. **Terminar con el fraude fiscal.** Según GESTA este estaría centrado en las rentas empresariales/directivos en el IRPF y a 2007 se cifraba en 75.000 Millones de euros.

Febrero 2010

⁸ Los tipos del **IRPF** van desde el 24% al 43%, siendo este el máximo. Es decir los salarios altos (Ejecutivos, Directivos, Consejeros, etc.), tributan como máximo por el 43%. Las **rentas de capital** mobiliario (fondos de inversiones, depósitos, fondos de pensiones, etc.) tributan al tipo único del 18%, con la reforma a junio 2010, aumentarán al 20% y en algunos supuestos al 22%. El **Impuesto de Patrimonio se ha eliminado**. Y el **Impuesto de Sociedades** lo hace desde el 20% al 30%, depende del tamaño y volumen de la empresa.

Existe un instrumento financiero para tributar denominado **SICAV (Sociedad de Inversión de Capital Variable)**, que es un “**paraíso fiscal en casa**” donde se refugian las grandes fortunas, por medio del cual sólo tributan al 1%. El funcionamiento de este instrumento “defraudador” legalmente con la hacienda pública [El Gobierno y el Parlamento, eliminó la competencia y vigilancia de estas sociedades de inversión, al Ministerio de Hacienda, por medio de una Ley en el 2005 y lo dejó en manos de la CNMV (Comisión Nacional del Mercado de Valores), y paralizó de forma retroactiva las Actas de Infracción levantadas contra estas Sociedades por diferencias de tributación, del 35% por Impuesto de Sociedades, al 1%], es muy “simple”: se necesitan 100 inversores y cada uno tiene que invertir 24.000 euros como mínimo. Hacienda en el 2005, la Inspección consideraba que la mayor parte de los inversores eran ficticios (meros testaferros) y las SICAV no eran (y son) sino un “paraíso fiscal patrio” de las grandes fortunas.

ANEXO I

LÍNEAS DE ACTUACIÓN EN EL MERCADO DE TRABAJO PARA SU DISCUSIÓN CON LOS INTERLOCUTORES SOCIALES EN EL MARCO DEL DIÁLOGO SOCIAL

I. Introducción

La consecuencia más grave en la economía española de la crisis económica y financiera iniciada en 2008 es, sin duda, la destrucción de empleo, que ha elevado la tasa de paro a casi un 19% de la población activa y que afecta de manera singular a los jóvenes.

En este contexto, el Gobierno ha venido adoptando medidas extraordinarias de lucha contra la crisis en el ámbito económico y laboral y en el de la protección social de las personas desempleadas.

Ahora la principal responsabilidad de todos –ciudadanos, agentes sociales y, particularmente, Administraciones Públicas- es contribuir a la recuperación de la actividad y, en este proceso, la creación de empleo debe ser el referente esencial.

El Gobierno tiene la convicción de que alcanzar un crecimiento económico robusto, equilibrado y sostenible exige la adopción de reformas ambiciosas en todos los ámbitos de la actividad económica, incluido el marco de las relaciones laborales.

En la presentación de la Estrategia de Economía Sostenible, el pasado 2 de diciembre, el Presidente del Gobierno se comprometió a presentar una propuesta de medidas laborales para su negociación con los interlocutores sociales, lo que constituye el objeto de este documento.

Más allá de la fase cíclica por la que atraviesa la economía española, nuestro mercado de trabajo presenta serias debilidades que se manifiestan incluso en etapas de alto crecimiento:

- Una capacidad muy alta para generar empleos en las fases de expansión económica pero también una muy alta flexibilidad en la salida del mercado de trabajo que se ha constatado en la actual crisis con la elevada destrucción de empleo.
- Una excesiva segmentación del mercado de trabajo entre trabajadores con contratos fijos y con contratos temporales, que se proyecta sobre el conjunto de la política de empleo y sobre todas y cada una de las instituciones laborales, dificultando la estabilidad laboral y magnificando los ajustes de empleo ante perturbaciones económicas

- Una rotación excesiva de los trabajadores con contrato temporal, en especial entre los jóvenes, que asumen en mayor medida la destrucción de empleo frente a fórmulas de flexibilidad alternativas como la adaptación de los salarios o la reducción del tiempo de trabajo.
- Una escasa inversión, tanto pública como privada, en formación como consecuencia de una insuficiente estabilidad en el empleo y que dificulta la movilidad de los trabajadores.

Unas nuevas relaciones laborales deben garantizar la igualdad de trato para todos y fomentar la búsqueda de mejores oportunidades. Igualmente, necesitan unas instituciones laborales que remuneren adecuadamente el esfuerzo y la inversión en capital humano y unas Administraciones Públicas que garanticen la protección efectiva de los trabajadores, mejorando su empleabilidad y reduciendo el riesgo de exclusión laboral.

Por este motivo, las medidas que propone el Gobierno para mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo español pretenden los siguientes objetivos:

1º. Favorecer la creación de empleo, reducir el desempleo e impulsar la confianza de los agentes económicos y sociales en las posibilidades de un patrón de crecimiento más sostenible.

2º Reducir la dualidad, la segmentación y la temporalidad de nuestro mercado de trabajo, avanzando hacia empleos de mayor calidad y estabilidad.

3º. Aumentar las oportunidades de empleo de las personas desempleadas, mediante la mejora general de la empleabilidad y de los mecanismos de intermediación laboral.

4º. Aumentar la flexibilidad interna de las empresas, de manera que la adaptación a la situación económica de las mismas se produzca sin afectar tan intensamente al volumen de empleo.

5º. Ampliar las oportunidades de empleo y la capacidad de integración de los jóvenes con menor formación en el mercado de trabajo mediante un Programa Extraordinario de Empleo.

Con esa finalidad, el Gobierno propone las siguientes actuaciones para su negociación con los interlocutores sociales en el marco del diálogo social. Estas actuaciones deberán enmarcarse en el contexto del plan de austeridad presupuestaria recientemente aprobado por el Gobierno.

II. Líneas de actuación

1. Actuaciones para reducir la dualidad y la temporalidad de nuestro mercado laboral

La dualidad entre trabajadores fijos y temporales constituye, como se ha señalado, el problema estructural más grave de nuestro mercado de trabajo.

Nuestro mercado laboral ha venido funcionando en las últimas décadas con unas tasas elevadas de temporalidad que sólo la actual crisis ha logrado situar claramente por debajo del 30%. Se ha generado así una segmentación que, por otra parte, incide de manera especial en los trabajadores más jóvenes y, con carácter más general, en aquéllos con menor nivel de cualificación profesional.

Está comúnmente admitido que la contratación temporal ha sido, desde hace ya veinticinco años, la fórmula mayoritariamente utilizada por las empresas españolas para obtener flexibilidad. De hecho, el recurso excesivo a la temporalidad ha impregnado nuestro sistema de tal forma que ha reemplazado la utilización normalizada de múltiples instituciones laborales tales como los períodos de prueba al inicio de las contrataciones indefinidas, la contratación a tiempo parcial, los contratos formativos o las medidas de flexibilidad interna que, como es fácilmente constatable, son empleadas en nuestro país de forma significativamente más reducida que en los países de nuestro entorno europeo.

Un objetivo de este proceso de diálogo social debe ser situar a la contratación estable como elemento central del nuevo modelo de crecimiento económico y de nuestro sistema de relaciones laborales. Una contratación estable y de calidad que permita la formación y la cualificación de los trabajadores, la implicación de éstos en el proyecto empresarial y mayores niveles de seguridad y salud en el trabajo. Sólo la centralidad del trabajo estable hará crecer la productividad en unos términos que redunden en el aumento de la competitividad de las empresas y de la economía española.

Debe reconocerse que las medidas de todo orden adoptadas desde hace años para corregir esta disfunción de nuestro mercado de trabajo –incluidos entre ellas los programas públicos de fomento de la contratación indefinida basados en la reducción de las cotizaciones sociales–, han resultado ineficaces. Por ello, si se aspira a reducir de forma significativa la dualidad actual del mercado laboral, acercándonos a los estándares europeos de temporalidad, debería actuarse simultáneamente y con similares niveles de intensidad a través de medidas que propicien el recurso a la contratación indefinida, y en consecuencia, el empleo indefinido, y de otras que racionalicen el uso de la contratación temporal y desincentiven su uso injustificado. Todo ello sin que produzca un incremento de costes que grave en exceso a las nuevas contrataciones y afecte a la creación global de empleo.

Contratación de duración determinada

Para corregir la temporalidad injustificada es obligado avanzar en medidas de reforma de nuestro ordenamiento jurídico que contribuyan al objetivo señalado.

Sin ánimo exhaustivo, es necesario reflexionar una vez más sobre la definición de las causas de las distintas modalidades contractuales por tiempo determinado o sobre la vinculación del contrato de obra o servicio a la subcontratación empresarial. Debería ser posible reforzar igualmente los mecanismos para evitar el encadenamiento de contratos temporales y la rotación laboral de trabajadores en puestos de trabajo dentro de la misma empresa.

Además de estas medidas de orden jurídico, puede valorarse la conveniencia de operar sobre las diferencias comparativas de este tipo de contratación en el orden económico, en la doble vertiente de las indemnizaciones por fin de contrato y los tipos de cotización de los mismos por la contingencia de desempleo. La repercusión de la finalización de este tipo de contratos en el coste global del sistema de protección por desempleo es, sustancialmente, mayor que la proveniente de los contratos indefinidos. Cabe, pues, plantearse la adopción de medidas que lleven a cierta asunción directa de este coste diferencial por las empresas que recurran más a la contratación temporal.

La programación de campañas sistemáticas por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para controlar la contratación temporal injustificada o realizada en fraude de ley, es otra línea obligada de actuación.

Junto a estas posibles medidas legales o de tipo económico, debe estudiarse el posible incremento de las facultades reconocidas a la negociación colectiva para controlar y combatir la contratación temporal injustificada.

Las medidas de reducción de la temporalidad deben extenderse igualmente a todas las Administraciones Públicas, de conformidad con el sentido de los Acuerdos ya suscritos con la representación de los empleados públicos.

Contratación indefinida

Contratación temporal y contratación indefinida son dos caras de una misma moneda. Teniendo presente el equilibrio global que debe caracterizar las medidas que finalmente se adopten, resulta obvio que las dirigidas a combatir la contratación temporal injustificada deben acompañarse, necesariamente, de medidas que hagan más atractiva para las empresas la contratación indefinida. El reto es, por tanto, que las empresas hagan al trabajador un contrato fijo en lugar de un contrato temporal, garantizando que resulte más rentable y eficiente, y que no pierden la flexibilidad con que asocian a éste último. Se trataría de avanzar hacia una contratación indefinida que aunara a la vez la flexibilidad y adaptabilidad requeridas por las empresas y la seguridad y estabilidad demandadas por los trabajadores.

En esa línea, debería ser posible examinar si el funcionamiento de diversas instituciones laborales relacionadas con la extinción del contrato es el más eficiente para el presente y el futuro de nuestro mercado de trabajo.

Como principio general es necesario afirmar, de entrada, que el denominado contrato indefinido "ordinario" mantiene un grado de utilización elevado por parte de las empresas, aún cuando existen otras modalidades de contratación

indefinida. No entra en las intenciones del Gobierno poner en cuestión la regulación actualmente vigente de esta modalidad contractual.

Tampoco podemos ignorar, no obstante, que, junto a las incertidumbres que caracterizan la situación económica actual, las diferencias en la regulación de los procedimientos y los costes de extinción entre las distintas modalidades de contratación -temporal e indefinida- pueden retraer, particularmente en esta coyuntura, las decisiones empresariales que podrían conducir a la creación de empleo estable, dando lugar a la aparición de situaciones crecientes de paro de larga duración y de “atrapamiento” en la temporalidad.

Sentado lo anterior, es ineludible reflexionar sobre las razones que podrían explicar el escaso uso que se ha venido realizando en los últimos años de una modalidad de contratación indefinida asentada desde hace años en nuestra legislación laboral y que fue fruto de un acuerdo de los interlocutores sociales en 1997 para superar una determinada coyuntura económica: el contrato de fomento de la contratación indefinida. Estos contratos han pasado de representar más de un tercio del total de contratos indefinidos en los años 2006 y 2007 a representar escasamente un 17% del total en el último año. Esta reflexión debería conducir a examinar las posibilidades de ampliar la utilización por las empresas de esta modalidad contractual

A lo largo del tiempo, los países de nuestro entorno han dado respuestas parcialmente coincidentes, y parcialmente distintas, a los problemas vinculados con la extinción de los contratos de trabajo y con la tensión temporalidad/estabilidad de las relaciones de trabajo. Lo han hecho de acuerdo con su tradición y con las circunstancias económicas y buscando el consenso con los interlocutores sociales.

No deberíamos desechar, por ello, el debate sobre las condiciones y los posibles resultados que podrían derivarse de la adaptación a nuestro país de fórmulas que en los últimos años se han adoptado con éxito en algunos países europeos que permitan fomentar la movilidad y la formación, y refuercen el aliciente de las empresas a su utilización y a incrementar la estabilidad en el empleo.

Por otro lado, sin menoscabo del derecho a la tutela judicial efectiva, es obligado abrir una reflexión sobre si no resultaría más eficiente para el funcionamiento de nuestro mercado de trabajo, reforzar y racionalizar, como señala la letra del Estatuto de los Trabajadores, el principio de causalidad del despido mediante una más clara distinción entre despidos disciplinarios y despidos económicos y, particularmente, la diferenciación entre el carácter procedente e improcedente de estos últimos. De hecho, el creciente recurso al despido que se reconoce por las empresas como improcedente ha provocado el efecto de descausalizar y, por ello, facilitar un buen número de despidos y, a cambio, ha hecho un lugar común en el debate público que 45 días por año de servicio sea el coste ordinario de la indemnización por finalización de la relación laboral en nuestro país, cuando la legislación vigente establece que esta cuantía tan sólo es de aplicación a los despidos o extinciones laborales de carácter injustificado.

Contratación a tiempo parcial

Finalmente, debe considerarse cómo superar otro de los problemas clásicos de nuestro mercado laboral, a saber, la escasa utilización en nuestro país de la contratación a tiempo parcial. Con la dificultad que siempre ha supuesto encontrar equilibrios en esta modalidad de contratación, la extensión del trabajo a tiempo parcial estable pasaría por una reforma de su regulación sustantiva y de su régimen de protección social para que responda mejor a las necesidades de empresas y trabajadores.

Por ello, el Gobierno considera útil y posible una reforma de la regulación sustantiva del contrato a tiempo parcial, que establezca la diferenciación de dos modalidades de este contrato: una primera que facilite la conciliación de la vida laboral y familiar mediante la fijación de un horario de trabajo fijo y estable y una segunda que, de manera más simple que la actual, permita flexibilidad en la organización de la jornada para favorecer la adaptabilidad de las empresas a las variaciones del proceso productivo y reducir la temporalidad.

La reforma debería incluir, en general, una mejora del régimen de protección social del contrato a tiempo parcial, modulando las diferencias actualmente existentes con los contratos a jornada completa, de manera que resulte más atractivo para los trabajadores, y también y en particular una reflexión sobre posibles incentivos a las empresas que suscriban contratos a tiempo parcial en la primera de las dos modalidades descritas anteriormente.

2. Actuaciones para favorecer el empleo de los jóvenes

Aunque los jóvenes han tenido siempre dificultades para acceder al mercado de trabajo en nuestro país, su situación se ha deteriorado particularmente en los dos últimos años como consecuencia de la crisis económica. Los jóvenes entre 16 y 24 años tienen una tasa de desempleo más de 20 puntos superior a la tasa de desempleo general, afectando de forma muy especial a aquéllos con menor nivel de estudios.

El Gobierno considera, pues, ineludible articular un Programa específico de empleo para jóvenes, en concertación con las Comunidades Autónomas y en línea con lo realizado en otros países europeos. Se trataría de mejorar de forma significativa la empleabilidad y la capacidad de integración y promoción profesional de los jóvenes en el mercado de trabajo a través de políticas activas de empleo, fundamentalmente basadas en la formación.

El Programa extraordinario de Empleo para jóvenes debería tener como primer objetivo reducir de forma significativa el desempleo de los mismos, y debería dirigirse, por un lado, a mejorar su formación para las necesidades del sistema productivo y del mercado de trabajo y facilitar la transición de la educación al empleo y, por otro lado, a mejorar su empleabilidad a través de más y mejores políticas activas de empleo.

El Programa estaría preferentemente dirigido a jóvenes entre 16 y 24 años que carezcan de cualquier título educativo o profesional, en la medida en que se trata

del colectivo más fuertemente afectado por el desempleo, y se instrumentaría mediante convenios de colaboración entre el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas, basados en fórmulas de cofinanciación entre ambas Administraciones. Los convenios de colaboración deberían incluir políticas activas de empleo -adaptadas a la situación del empleo y del desempleo de los jóvenes en cada Comunidad Autónoma, así como a los niveles formativos de los jóvenes desempleados- como podrían ser procesos de orientación profesional y atención personalizada y acciones específicas de empleo-formación para jóvenes que no cuenten con formación o titulación previa.

Junto a ello, se favorecerá una mayor utilización de los contratos para la formación por las empresas y los trabajadores, una modalidad contractual que tiene por objeto precisamente la adquisición de la formación teórica y práctica necesaria para el desempeño adecuado de un oficio o de un puesto de trabajo y que puede ser un buen instrumento para la mejora de la empleabilidad de nuestros jóvenes en esta coyuntura. Por un lado, se mejorará la protección social en este tipo de contratos a través de la inclusión en los mismos de la contingencia por desempleo de los trabajadores. Además, se eximirá del coste y de la impartición de la formación teórica en los contratos para la formación a las empresas de hasta 50 trabajadores.

3. Actuaciones para el refuerzo de los Servicios Públicos de Empleo y la mejora general de la intermediación laboral

El Sistema Nacional de Empleo está integrado actualmente por el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas y por un elevado número de instituciones y entidades colaboradoras. Junto a los Servicios Públicos de Empleo están operando en el mercado de trabajo un amplio conjunto de actores: agencias privadas de colocación sin ánimo de lucro, empresas de trabajo temporal, empresas de selección, medios de comunicación y portales de empleo. La actividad desarrollada por estos agentes carece, en algunos casos, de un marco regulador.

Resulta necesario dar un nuevo impulso a la modernización de los Servicios Públicos de Empleo, en concertación con las Comunidades Autónomas, lo cual se traduce en el desarrollo de diferentes actuaciones. Preservando la centralidad de los Servicios Públicos de Empleo en el Sistema Nacional de Empleo, debe fomentarse la mejora de la empleabilidad de los trabajadores desempleados mediante la realización por los mismos de itinerarios individuales de inserción laboral. Además, debería avanzarse en la eficacia y la eficiencia de los SPE en la intermediación y en la recolocación de las personas desempleadas, en especial de los grupos más desfavorecidos, poniendo el énfasis para ello, básicamente, en cuestiones como ofrecer una atención personalizada.

La voluntad decidida de potenciación de los Servicios Públicos de Empleo debe acompañarse de una mejora del sistema de intermediación laboral entre ofertas y demandas de trabajo que aumente las oportunidades de empleo de las personas desempleadas. En esa dirección, una cuestión que debe valorarse es el papel a desempeñar por otros actores que podrían intervenir en la intermediación, como

las agencias privadas de colocación con ánimo de lucro y las empresas de recolocación. La propia Organización Internacional del Trabajo ha revisado su concepción de la intermediación laboral, adoptando otra que admite la actuación de dichas agencias de colocación en el mercado de trabajo por considerar que pueden contribuir a mejorar el funcionamiento del mismo.

La posibilidad de dar entrada en la intermediación laboral a las agencias privadas con ánimo de lucro debería condicionarse sobre la base de los siguientes principios: mantener la consideración como servicio público del servicio de intermediación laboral; la necesidad de que las agencias privadas dispongan de una autorización del Servicio Público de Empleo competente por su ámbito territorial; la realización de un Convenio de Colaboración entre los Servicios Públicos de Empleo y las agencias privadas para que éstas puedan ser consideradas Entidades Colaboradoras de los Servicios Públicos de Empleo; el establecimiento de todas las garantías necesarias para asegurar el respeto a la intimidad y dignidad de los trabajadores en el tratamiento de sus datos por las agencias privadas y la gratuidad de estas actividades para los trabajadores; la exigencia de que al menos un porcentaje de su actividad y de las colocaciones efectivamente realizadas sean para colectivos de trabajadores con especiales dificultades de acceso al empleo. En todo caso, la autorización y actividad de las empresas de trabajo temporal se seguirá limitando a lo establecido en su regulación específica, es decir, la puesta a disposición de las empresas de trabajadores con carácter temporal.

Asimismo, de conformidad con la Disposición adicional cuarta de la Ley 27/2009, de 30 de diciembre, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas, se regularán legalmente las empresas que intervienen en los procesos de recolocación de los trabajadores que pierdan su empleo como consecuencia de expedientes de regulación de empleo.

Debe recordarse, por otra parte, que la reciente aprobación de la Directiva europea sobre Empresas de Trabajo Temporal obliga a examinar la legislación española sobre las mismas y, en consecuencia, también de conformidad con la Disposición adicional cuarta de la Ley 27/2009, a adoptar las actuaciones necesarias para la transposición de la mencionada Directiva, analizando la regulación contenida en ésta y la legislación laboral española en relación con tres aspectos: si el ámbito, subjetivo y objetivo, de aplicación de la legislación española se corresponde o no con el de la Directiva; si las restricciones o prohibiciones establecidas en la legislación española para la utilización de las ETT se ajustan a lo dispuesto por la Directiva en esta materia; si el principio de igualdad de trato de los trabajadores de las ETT respecto a los trabajadores de la empresa usuaria, referido al salario y a las restantes condiciones de trabajo, responde o no fielmente a la regulación que se recoge en dicha Directiva; todo ello reconociendo, a la vez, las posibilidades que, en este campo, se ofrecen a la negociación colectiva.

Finalmente, de conformidad con la Disposición adicional undécima de la Ley 27/2009, se analizarán las repercusiones que tiene en el mercado de trabajo la actuación de las empresas de servicios que se limitan a la contratación de trabajadores para cederlos temporalmente a otras empresas, actividad reservada

legalmente y en exclusiva a las empresas de trabajo temporal. En función del indicado análisis, el Gobierno presentará propuestas, normativas o de otra índole, para evitar estas prácticas ilegales y fraudulentas, con el objetivo de velar por el estricto cumplimiento de la normativa laboral, tanto en el ámbito de la cesión de trabajadores como en el de la subcontratación de servicios.

4. Actuaciones para revisar la actual política de bonificaciones a la contratación

Desde hace años vienen funcionando en nuestro país programas de fomento de la contratación indefinida basados en bonificaciones de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social, el último de los cuales tiene su origen en el Acuerdo de Mejora del Crecimiento y del Empleo (AMCE) firmado por el Gobierno y los interlocutores sociales en 2006 (y en modificaciones puntuales introducidas desde entonces). Estos programas, aunque han producido puntualmente efectos positivos en la reducción de la temporalidad, se han mostrado por sí mismos ineficaces para corregir la dualidad estructural que caracteriza nuestro mercado de trabajo.

De conformidad con la disposición adicional tercera de la Ley 27/2009, el Gobierno ha remitido al Congreso de los Diputados el pasado 28 de enero un informe de evaluación de los resultados del sistema de bonificaciones a la contratación establecido en el AMCE 2006, en el que se pone de manifiesto que el actual sistema de bonificaciones a la contratación indefinida presenta evidentes síntomas de agotamiento que harían aconsejable abrir una reflexión sobre su replanteamiento y reforma, particularmente en una situación de crisis de la economía y del empleo como la que atraviesa en este momento nuestro país.

En opinión del Gobierno, el sistema de bonificaciones, pese a su aspiración inicial de realizar una mejor selección de los colectivos beneficiarios, ha conducido de facto a que la práctica totalidad de los colectivos puedan ser susceptibles de bonificación. Incluso el único colectivo que carece de bonificaciones específicas, los hombres entre 31 y 44 años, también se bonifica actualmente, aunque sea indirectamente, con las nuevas bonificaciones por contratación de parados con responsabilidades familiares y de parados con prestaciones por desempleo. Al ser prácticamente universal, el sistema no favorece adecuadamente la empleabilidad de los colectivos con mayores dificultades de incorporación al empleo, lo que determina que el sistema presente un importante peso muerto o efecto ganga (existieran o no las bonificaciones, la contratación se realizaría igualmente) que afecta negativamente a su eficacia. Es preciso además, tener en cuenta que el actual contexto de restricciones presupuestarias obliga a un diseño más eficiente del sistema de bonificaciones.

Por ello, el Gobierno manifiesta su disposición a evaluar conjuntamente con los interlocutores sociales el actual sistema de bonificaciones a la contratación, estudiando, a la vista de la evidencia anterior, si resulta necesario y eficiente el mantenimiento de una política de bonificaciones a la contratación y, en su caso, la conveniencia de concentrar las nuevas bonificaciones a la contratación.

5. Negociación colectiva y flexibilidad interna en las empresas

La negociación colectiva presenta problemas en España desde hace años, como son, sumariamente, los siguientes: la atomización de la negociación colectiva; la deficiente articulación entre los diferentes niveles de negociación –convenios sectoriales, territoriales y de empresa-; la falta de cobertura por la negociación colectiva de una parte importante de los trabajadores –entre el 15 y el 25%-; los insuficientes contenidos de una mayoría de convenios colectivos, que se mantienen centrados casi exclusivamente en los aspectos de salarios y jornada y se ocupan escasamente de otras materias como la contratación o la flexibilidad interna; la dificultad de extensión de la negociación colectiva a nuevas realidades empresariales y a nuevas formas de organización del trabajo; y la dificultad de adaptar los convenios colectivos a las circunstancias de las empresas y los trabajadores.

Desde 2004, el Gobierno y los interlocutores sociales han reconocido que las cuestiones referidas a la negociación colectiva constituían un ámbito propio de la negociación bilateral entre las organizaciones empresariales y los sindicatos, quienes adquirieron el compromiso de analizar de manera bipartita las fórmulas más adecuadas para el desarrollo de la estructura de la negociación colectiva.

Por otra parte, la crisis económica actual ha puesto claramente de manifiesto que los medios masivamente utilizados por las empresas para obtener flexibilidad y adaptarse a la coyuntura económica son los de flexibilidad externa, particularmente la contratación temporal. Esa opción por la flexibilidad externa frente a otras posibles medidas de flexibilidad interna diferencia a España respecto a las prácticas utilizadas en otros países de la Unión Europea y explica en parte por qué el desempleo crece mucho más y mucho más rápido en nuestro país.

Las medidas de flexibilidad interna negociada entre las empresas y los representantes de los trabajadores para mejorar la adaptabilidad, la movilidad y la productividad deberían ser el terreno a explorar para encontrar los equilibrios indispensables entre la flexibilidad y la adaptabilidad requeridas por las empresas y la seguridad y la estabilidad demandadas por los trabajadores.

Respetando plenamente la autonomía colectiva de los interlocutores sociales y reconociendo una vez más el carácter bilateral de estas cuestiones, el Gobierno expresa su confianza en que sean abordadas en el marco de las negociaciones en curso para la firma de un nuevo Acuerdo de Convenios Colectivos para 2010 y años sucesivos.

Finalmente, teniendo presente que la formación para el empleo debe ser uno de los pilares para alcanzar un crecimiento económico construido sobre bases más sólidas y estables tal y como se señala en la Estrategia de economía sostenible, el Gobierno considera que la negociación colectiva constituye el ámbito idóneo para identificar posibles fórmulas para hacer más efectivo y realizable el derecho del trabajador, reconocido en el Estatuto de los Trabajadores, a la adaptación de la jornada ordinaria de trabajo para la asistencia a cursos de formación profesional o a la concesión de permisos de formación o perfeccionamiento profesional con reserva del puesto de trabajo.

6. Actuaciones para seguir avanzando en la igualdad y no discriminación en el trabajo entre mujeres y hombres

La aprobación de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres durante la pasada legislatura supuso un hito en la conformación de un marco legal moderno y avanzado que implica la existencia de un mercado de trabajo basado en la igualdad y la no discriminación, directa e indirecta, en materia de acceso al empleo, salario, promoción económica y profesional y formación, acompañado de relevantes facultades de la negociación colectiva en estas materias.

Junto con los nuevos pasos emprendidos durante esta legislatura (distintivo empresarial en materia de igualdad, programas de fomento del empleo), resulta necesario renovar el compromiso con la igualdad efectiva entre mujeres y hombres de manera que la recuperación de la economía y del empleo se traduzcan también en nuevas mejoras de la situación de las mujeres en el mercado de trabajo.

Así, debería evaluarse la evolución y el estado de la negociación colectiva en materia de igualdad tras la aprobación de la Ley Orgánica 3/2007, con particular atención a la implantación de planes de igualdad en las empresas.

Además, debería avanzarse en un firme compromiso de los interlocutores sociales para la aplicación efectiva del deber de negociar medidas dirigidas a promover la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el ámbito laboral o, en su caso, planes de igualdad en las empresas de más de 250 trabajadores.

Igualmente, debería valorarse la conveniencia de elaborar programas sectoriales a través de la negociación colectiva para combatir la discriminación salarial entre mujeres y hombres y favorecer de forma efectiva el acceso al empleo, la promoción profesional y el acceso a la formación en condiciones de igualdad.

Por último, el Gobierno se compromete a completar con urgencia, con participación de los interlocutores sociales, el desarrollo reglamentario aún pendiente de la Ley Orgánica 3/2007.

7. Actuaciones para la mejora del control de los procesos de incapacidad temporal

En ocasiones, el recurso indebido a procesos de incapacidad temporal, da lugar a la aparición de absentismo laboral no justificado, que reduce la productividad de las empresas y repercute negativamente en la equidad del sistema de Seguridad Social.

Las reformas operadas sobre los procedimientos de gestión de la incapacidad temporal han permitido, en los últimos años, una reducción significativa de los costes indebidos de la prestación, incrementándose por el contrario la protección de los trabajadores afectados por procesos de enfermedad común o incapacidad temporal.

El Gobierno considera necesario seguir avanzando en la dirección seguida en los últimos años. Así, se podrá reducir la prolongación inadecuada de procesos de IT teniendo presente los trabajos realizados por el Instituto Nacional de la Seguridad Social que han “estandarizado” los tiempos de duración de la baja para más de 3000 procesos (la totalidad de los más frecuentes). Igualmente, se deberían extender a todo el territorio nacional los convenios con las Comunidades Autónomas para el control de las patologías en las que se detecta mayor extensión del número o la duración de los procesos.

Por otra parte, deberá desarrollarse el convenio firmado entre el INSS y las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales por el que se realiza el intercambio de información y documentación por procedimientos telemáticos, y se pacta la documentación necesaria para agilizar el conocimiento por parte de los facultativos de la Seguridad Social de los diagnósticos realizados por los de las Mutuas, a fin de reducir a la mínima expresión el tiempo en el que el INSS confirma o modifique estas decisiones.

También, se extenderá a todas las Comunidades Autónomas que lo soliciten, con el objetivo de que sean todas, los convenios suscritos durante los últimos meses con determinadas Comunidades a fin de controlar los procesos de menos de 30 días de duración, incluidos los más breves.

Asimismo, se analizará la posibilidad de amparar, en el marco de la colaboración de empresas, la formalización de convenios en los que, después de un proceso pactado entre empresarios y trabajadores en el que se aborden procesos de control y de cambio en las condiciones de trabajo y de puestos de trabajo a fin de reducir el absentismo, la Administración revierta un porcentaje del ahorro conseguido en estos planes a la propia empresa.

Finalmente, la modernización de la Administración española de la Seguridad Social debe trasladarse también a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales. La participación de los trabajadores en las Mutuas debe dar un salto cualitativo para permitir que sean reconocidas como entidades eficaces prestadores de servicios por parte de los trabajadores de las empresas mutualizadas.

8. Actuaciones para fomentar el uso de la reducción de jornada como instrumento de ajuste temporal de empleo

Íntimamente relacionado con el objetivo de aumentar la flexibilidad interna de las empresas para adaptarse a la situación económica, de manera que los ajustes se produzcan sin afectar tan intensamente al volumen de empleo, se encuentra el reciente debate sobre la conveniencia o no de aplicar en España el modelo aplicado en Alemania (Kurzarbeit) de reducción de la jornada de trabajo como instrumento de ajuste temporal de empleo.

La fórmula que se aplica en Alemania para evitar los despidos masivos en una coyuntura de crisis económica como la actual es, sin duda, una propuesta interesante y eficaz, que ha favorecido que, en ese país, una fuerte contracción económica se haya saldado con una muy limitada destrucción de puestos de

trabajo. Por ello, resulta conveniente identificar aspectos de ese modelo que pudieran ser utilizados para complementar el marco jurídico que ya existe en nuestro país para afrontar las situaciones de crisis de carácter coyuntural.

De hecho, debe recordarse que el marco jurídico español, que permite que las empresas apliquen a través de un expediente de regulación temporal de empleo medidas de reducción de las horas de trabajo (bien a través de la suspensión del contrato de trabajo, bien a través de la reducción de la jornada), fue reforzado con medidas incluidas en el Real Decreto-ley 2/2009 y posteriormente en la Ley 27/2009. Estas medidas han favorecido que determinados ERES de extinción de contratos de trabajo se recondujeran a expedientes de regulación temporal de empleo permitiendo el mantenimiento de muchos puestos de trabajo.

Se trataría ahora, por tanto, de profundizar en esa orientación, incorporando coyunturalmente al marco vigente en España elementos inspirados en el modelo aplicado en Alemania que pudieran reforzar o completar las medidas que ya se vienen aplicando en estos momentos para favorecer la reducción del tiempo de trabajo como alternativa a la destrucción de empleo. Siempre, claro está, que la situación económica adversa que se trata de superar con la aplicación de estas medidas de reducción de jornada sea de naturaleza coyuntural.

En esa dirección, se debería flexibilizar el umbral de jornada reducida que permite el acceso a la protección por desempleo y fijar igualmente un tope máximo a dicha reducción. Por otra parte, debería agilizarse al máximo el procedimiento administrativo para la autorización de la regulación temporal de empleo (suspensiones de los contratos de trabajo o reducciones de jornada) mediante la introducción de un procedimiento más rápido para ERES suspensivos con acuerdo, manteniendo las adecuadas garantías de control. También sería conveniente precisar en la normativa de aplicación que los expedientes de regulación temporal de empleo pueden ser utilizados por empresas de cualquier tamaño y cualquiera que sea el número de trabajadores afectado por la medida.

Igualmente, debería estudiarse la posibilidad de elevar el porcentaje de la bonificación de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social por los trabajadores afectados por las regulaciones temporales de empleo, particularmente cuando la empresa desarrolle acciones formativas de los trabajadores afectados durante la duración de la medida.

Asimismo, debería estudiarse también la forma de mejorar la protección social de los trabajadores en los casos de regulaciones temporales de empleo, mediante la posible elevación del periodo de reposición de las prestaciones por desempleo consumidas ligando las mejoras a la participación activa de los trabajadores afectados en acciones formativas.

III. Consideraciones finales

La propuesta que aprueba el Gobierno contiene un conjunto de actuaciones que afectan a muchos de los ámbitos que componen las relaciones laborales. En cada uno de ellos, se ha constatado un funcionamiento que presenta problemas de diversa índole que deben ser abordados y resueltos.

La propuesta responde, por lo tanto, en primer lugar, a la necesidad de disponer de un mercado de trabajo más moderno, funcional y coherente con el desarrollo de la economía sostenible, que constituye el eje central de la estrategia de política económica del Gobierno.

En segundo lugar, el Gobierno presenta estas propuestas bajo la forma de un conjunto de líneas de actuación que, una vez contrastadas con las aportaciones, propuestas y nuevos enfoques planteados por los interlocutores sociales, permitan negociar y configurar un gran acuerdo entre las organizaciones empresariales, sindicales y Gobierno que garantice su equilibrio y su aplicación más eficaz. No es preciso reiterar, a este respecto, los positivos resultados que han conseguido todas y cada una de las reformas que a lo largo de los años han procedido del acuerdo con o entre los interlocutores sociales; resultados positivos que se extienden también a la creación de un clima de estabilidad y confianza que siempre ha favorecido el crecimiento económico y el empleo.

En todo caso, el Gobierno está firmemente convencido de la necesidad y perentoriedad de las iniciativas que propone, por lo que, sin perjuicio de la imprescindible flexibilidad para atender tratamientos singulares cuando éstos estén objetivamente justificados, va a proponer un calendario intenso de negociación que permita conocer con la máxima celeridad las posibilidades de acuerdo, y disponer de las medidas consiguientes para su inmediata aplicación, mediante su puesta en práctica por los instrumentos que procedan. Para ello va a solicitar a los interlocutores sociales la máxima cooperación, atendiendo a la responsabilidad que la situación exige.

ANEXO II

DOCUMENTO SOBRE REVISIÓN

DEL PACTO DE TOLEDO

29/01/2010

SUMARIO

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

PRESENTACIÓN

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

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

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

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

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

INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1) MODIFICACIONES EN LAS COTIZACIONES SOCIALES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2) RESERVAS

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

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

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

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

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

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

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

3) PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4) IMPACTO DE GÉNERO EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

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

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

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

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

situaciones.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6) CULMINACIÓN DE LA SEPARACIÓN DE FUENTES: ASPECTOS PRESUPUESTARIOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7) CULMINACIÓN DE LA SEPARACIÓN DE FUENTES: ASPECTOS LEGALES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

8) ASPECTOS ORGANIZATIVOS

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

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

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

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

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

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

procedimientos en los que intervienen diferentes entidades.

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

9) PRESTACIONES: PENSIÓN DE ORFANDAD Y DE VIUDEDAD

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

10) PRESTACIONES: INCAPACIDAD

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

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

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

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

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

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

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

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

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

innecesario el recurso al uso indebido de otras prestaciones.

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

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

11) PRESTACIONES: EDAD DE JUBILACIÓN

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

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

EDAD MEDIA DE JUBILACIÓN

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

(*) Datos estimados a diciembre 2009.

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

EVOLUCIÓN PREVISTA DE LA ESPERANZA DE VIDA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

12) PRESTACIONES: JUBILACIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(*) estimación

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

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

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

