



Universidad
de La Laguna
Facultad de Derecho



Grado en: Relaciones Laborales
Facultad de Derecho
Universidad de La Laguna
Curso 2018/2019
Convocatoria: Julio

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL PACTO DE TOLEDO

Historical evolution of the Toledo Pact

Realizado por el alumno/a D. Daniel Melián Pérez

Tutorizado por el Profesor/a D^a Mónica Molina García

Departamento: Derecho Público y Privado Especial y Derecho de la Empresa

Área de conocimiento: Derecho del Trabajo y la Seguridad Social

ABSTRACT

The purpose of this work is the study of the historical evolution of the Toledo Pact, from its background and the reasons that led to its creation to until our day and the functions they perform in the current Social Security system. We will review the reforms that have been undertaken in the system as a direct result of the reports and recommendations that the commission raises to the congress of the deputies and we will analyze the current situation of the Toledo Pact, taking into account the general elections that have taken place in our country recently. In addition, we will see what impact the Toledo Pact commission has had on our society and its relevance to citizens and, therefore, we will see what are the possible measures to adopt in order to solve the problem of the sustainability of the system. For this we will go to the opinion of different experts in the subject who have extensive experience in the topic.

RESUMEN (entre 150 y 350 palabras)

El presente trabajo tiene como fin, el estudio de la evolución histórica del Pacto de Toledo, desde sus antecedentes y los motivos que llevaron a su creación hasta nuestros días y las funciones que realizan en el sistema actual de Seguridad Social. Repasaremos las reformas que se han acometido en el sistema como consecuencia directa de los informes y recomendaciones que la comisión eleva al congreso de los diputados y analizaremos la situación actual del Pacto de Toledo, teniendo en cuenta las elecciones generales que se han llevado a cabo en nuestro país recientemente. Además, veremos cuál es el impacto que ha tenido en nuestra sociedad la comisión del Pacto de Toledo y su relevancia para los ciudadanos y por ello, veremos cuáles son las posibles medidas a adoptar para poder resolver el problema de la sostenibilidad del sistema. Para ello acudiremos a la opinión de diversos expertos en la materia los cuales poseen una dilatada experiencia en el tema.

ÍNDICE

1. Introducción. ¿Qué es el Pacto de Toledo?	5
2. Marco Jurídico	7
3. Antecedentes del Pacto de Toledo	9
4. Funcionamiento de la comisión del Pacto de Toledo.	15
5. Recomendaciones iniciales más importantes del Pacto de Toledo.	19
6. Evolución de las reformas e informes sobre el desarrollo del Pacto de Toledo.	23
7. Estado actual de la Comisión del Pacto de Toledo.	38
8. Impacto del Pacto de Toledo sobre la sociedad española.	40
9. Principales problemas para la sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social.	41
10. Medidas de mejora.	43
11. Conclusiones.	45
12. Bibliografía.	47

ÍNDICE DE ABREVIACIONES

- **CE:** Constitución Española de 1978.
- **LGSS:** Ley General de la Seguridad Social de 1994.
- **RDLGSS:** Real Decreto Legislativo 8/2015.
- **BOE:** Boletín Oficial del Estado.
- **INSS:** Instituto Nacional de la Seguridad Social.

1. INTRODUCCIÓN. ¿QUÉ ES EL PACTO DE TOLEDO?

El objetivo de este trabajo será analizar, de manera objetiva, la evolución histórica del Pacto de Toledo, desde su creación en 1995 hasta nuestros tiempos. Analizaremos los motivos que llevaron a su creación, las recomendaciones iniciales que se elaboraron sobre el sistema de la seguridad social, las diferentes reformas que se han producido desde su creación y analizaremos el rumbo que puede seguir en el futuro y las mejoras que han realizado diferentes expertos.

Se conoce como el Pacto de Toledo, a una comisión parlamentaria no legislativa creada en el año 1995, con el apoyo de todos los partidos políticos, con la que se pretendía analizar, discutir y proponer medidas con el objetivo de alcanzar la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social en España. Recibe su nombre debido a que el acuerdo final fue cerrado en la capital manchega. Dicha comisión está integrada por diferentes representantes de los partidos políticos que periódicamente emiten un informe que recoge los principales problemas estructurales del sistema de Seguridad Social y realiza una serie de recomendaciones para intentar encauzar dichos problemas y con ello continuar garantizando la sostenibilidad del sistema.

Las pensiones son uno de los temas más delicados a los que se enfrentan los partidos políticos durante las campañas electorales y con la creación del Pacto de Toledo se pretendía sacar este tema de los debates políticos, ya que genera bastante controversia y además, podía ser utilizado para generar miedo en la población en lo referente al futuro de las

pensiones, por lo que este tema, en teoría, fue eliminado de los debates políticos.

Una de las recomendaciones iniciales más importantes fue la creación de un fondo de reserva que debía ser financiado con los excedentes que pudieran existir en los ejercicios presupuestarios de los momentos de bonanza. Este fondo debe actuar en los momentos de “vacas flacas” sin tener que acudir a un aumento de los impuestos u otras medidas impopulares. Con él, se pretendía mantener la idea de que el sistema contributivo podía subsistir únicamente con las aportaciones de los trabajadores al sistema por medio de las contribuciones sociales.

En este trabajo de fin de grado, vamos a analizar todo lo que concierne al Pacto de Toledo, su creación, su evolución histórica, su funcionamiento, las reformas que se han llevado a cabo a partir de las recomendaciones nacidas en el seno de la comisión y su actualidad, desde diferentes puntos de vista, como sociales, económicos, etc, y por supuesto, veremos qué opinan los diferentes expertos que ayudan a la comisión en su labor. Este punto es quizás uno de los más determinantes a la hora de evaluar los posibles caminos que puede tomar el sistema, y sin embargo, mediáticamente es uno de los menos renombrados.

En resumen, este trabajo servirá para que nos podamos hacer una idea precisa del pasado, presente y futuro del Pacto de Toledo y del Sistema de Seguridad Social.

2. MARCO JURÍDICO

No existe una regulación específica para el Pacto de Toledo, es decir, no hay leyes o reglamentos que desarrollen el Pacto de Toledo, puesto que es una comisión parlamentaria no legislativa del congreso de los diputados. Pero sí que existen ciertos artículos o leyes que están muy relacionados con el mismo, tales como la Constitución Española (en adelante CE) o la Ley General de la Seguridad Social de 1994 (en adelante LGSS).

El art 41 de la Constitución Española es, por así decirlo, la piedra angular sobre la que se construirá más tarde todo el entramado del sistema de seguridad social. En este artículo, reside la base en la que el estado se ha apoyado para edificar las leyes posteriores y asegurar que los ciudadanos tengan seguridad social pública, pensiones públicas, etc. Muy probablemente sin este artículo estaríamos en un país más parecido a lo que es Estados Unidos que a la España que actualmente conocemos, pues todas estas seguridades que ofrece el estado de manera “gratuita” no existirían y por consiguiente nuestro país estaría salpicado por una desigualdad social muy grande, debido a que estaríamos ante un régimen social privado donde el patrimonio individual primaría y serían los ciudadanos más adinerados quienes pudieran permitirse una sanidad, jubilación y demás prestación, de un modo digno, mientras que la otra parte de la población tales cosas como la sanidad, prestaciones por accidentes de trabajo y pensiones de jubilación, pasarían a ser casi un lujo. Dicho artículo se redacta de la siguiente manera:

“Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones

*sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libre”.*¹

De este artículo extraemos de manera clara que es el Estado el que debe garantizar un sistema público de Seguridad Social y no los propios ciudadanos de manera privada.

Por otro lado, encontramos el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de Octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (en adelante RDLGSS). En ella encontramos los derechos y obligaciones de los españoles, los objetivos y competencias de la seguridad social, la delimitación de sus funciones, su campo de aplicación, etc. Así como las competencias del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y otros departamentos ministeriales. En esta misma ley se define el sistema de Seguridad social, que se configura por la acción protectora de sus modalidades contributiva y no contributiva. En definitiva, una ley donde se desarrolla el art 41 CE, antes mencionado.

Además, al ser una comisión parlamentaria del Congreso de los Diputados, periódicamente se emite un informe donde se recogen los principales problemas estructurales del sistema de Seguridad Social y se realizan una serie de recomendaciones que tienen como objetivo encauzar dichos problemas y con ello garantizar la sostenibilidad del sistema. Estos informes se suceden, en teoría en un plazo de 5 años, aunque lo normal es que no se cumpla.

¹ Artículo 41 de la Constitución Española de 1978.

Estos informes tendrán consideración de publicaciones oficiales según lo dispuesto en los artículos 95 y 97 del Reglamento del Congreso de los Diputados, los cuales rezan lo siguiente:

- *Serán publicaciones oficiales del congreso de los diputados: 1º El “Boletín oficial de las cortes generales”²*
- *En el “Boletín oficial de las cortes generales”, sección del congreso de los diputados, se publicarán los textos y documentos cuya publicación sea requerida por algún precepto de este Reglamento...³*

Cabe destacar que, a pesar de que el Pacto de Toledo sea una comisión parlamentaria no legislativa, con sus recomendaciones e informes se han llevado a cabo varias reformas del sistema de la Seguridad Social en los últimos años, de las cuales, las más importantes se produjeron en los años 2011 (Ley 27/2011) y 2013 (Ley 23/2013).

3. ANTECEDENTES DEL PACTO DE TOLEDO

Los sistemas de seguridad social constituyen una pieza fundamental en los países desarrollados en lo que se refiere a las políticas de bienestar social dirigidas a prevenir o paliar las situaciones de necesidad de la población. Tienen como principales objetivos mantener y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y para ello es necesario un sistema de seguridad social, viable, justo, de reparto, contributivo y por supuesto, a largo plazo y prolongado en el tiempo. Tras la segunda Guerra Mundial, aparece en

² Artículo 95 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

³ Artículo 97 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

Europa el término estado de bienestar, en el que los países empezaron a asumir ciertos costes sociales como la educación o la sanidad para aliviar la situación económica de los ciudadanos.

España no ha sido una excepción. En su afán por alcanzar el nivel de vida de los países vecinos de la Unión Europea, ha pasado por varias etapas donde el sistema de seguridad social ha ido adquiriendo diferentes nombres, y formas, pero siempre con el mismo objetivo: alcanzar el estado de bienestar. Sin embargo, que el país asuma todos esos costes sociales requiere un sistema mucho más sostenible de lo que en ese momento había. No es hasta la creación de la comisión del Pacto de Toledo que en España comenzamos a hablar, siempre con cuidado y entre comillas, de un verdadero estado de bienestar.

Y para entender los motivos que llevaron a la creación del Pacto de Toledo, vamos a hacer un breve repaso sobre el sistema de Seguridad Social en España y la crisis económica de 1993.

La norma fundamental en materia de Seguridad social es, como no podía ser de otra manera, el art 41 de CE de 1978. Sin embargo, ya existían leyes con anterioridad que regulaban materias relacionadas con el trabajo y las políticas de protección social. Y para entender cuán importante es este art voy a rescatar un párrafo del boletín oficial del estado (en adelante BOE):

“El art 41 de la CE, es al mismo tiempo, un punto de partida y un punto de llegada. Es un punto de partida porque debe regir cualquier situación en materia de Seguridad Social, en particular cualquier modificación que se

introduzca en el sistema vigente. Es un punto de llegada porque supone la culminación de un proceso evolutivo que tiene su origen en los primeros seguros sociales que se establecen a principios del siglo XX”⁴

Y es precisamente ahí, en los primeros seguros sociales del siglo XX donde comenzamos a repasar la evolución del sistema de seguridad social.

La evolución del sistema de Seguridad social, hasta la irrupción del Pacto de Toledo, puede dividirse en tres etapas: primera etapa (1900 – 1963), segunda etapa (1963 – 1976), tercera etapa (1977 – 1994).

Primera etapa (1900 – 1963): en el plano legislativo, destacamos la ley de Accidentes de trabajo de 1900. Su principal objetivo era paliar, de alguna manera, las consecuencias económicas que los accidentes de trabajo tenían para los trabajadores y sus familias en caso de incapacidad o muerte. Posteriormente fue creado el Retiro Obrero Obligatorio, precursor de lo que más tarde sería conocido como la jubilación, que protegía la vejez ya que la consideraba una invalidez por cuestiones de edad. También surgió lo que fue conocido como SOVI (Seguro Obligatorio de Vejez e invalidez).

A raíz de ahí, surgen nuevos seguros sociales, en concordancia con el Mutualismo Laboral, que tenía la finalidad de completar la protección preexistente hasta el momento, pero que sin embargo, estaban condicionados por la situación económica del sector al que pertenecieran, lo que desembocaba en la existencia de discriminaciones en el ámbito laboral. Además, desde el punto de vista financiero y de la gestión también se

⁴ Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, núm. 134, de 12 de Abril, 1995, p.5

producían desigualdades, por lo que era considerado un modelo insolidario y como es habitual en los sistemas de seguridad social, las realidades sociales cambian cada cierto tiempo y por ello, a principios de los 60, como consecuencia de transformaciones económicas y sociales, necesitaba adaptarse a las nuevas realidades.

Segunda etapa (1963 - 1976): Este periodo es quizás el más corto en la evolución del sistema, puesto que solo abarca trece años. Comenzó con la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963 que pretendía ser un modelo unitario e integrado de protección social con una base de financiación de reparto. Pero debido a que no se pudieron alcanzar los objetivos iniciales que se habían marcado con la Ley de Bases de la Seguridad social, se mantuvo el sistema de cotizaciones sobre bases con tarifas. También podemos destacar en esta segunda etapa el texto refundido de la ley general de la seguridad social de 1974, que tuvo el propósito de solucionar los problemas existentes y que sin embargo, tuvo el efecto de aumentar y agrandar las tensiones del gasto de las prestaciones ya existentes. Otra de las leyes que fue creada en este periodo de transición fue la ley de financiación y perfeccionamiento de la acción protectora del régimen de la seguridad social (Ley 24/1972), que tuvo el mismo propósito que la LGSS.

Esta fue una etapa en la que se fueron unificando muchos de los seguros que antaño hubiesen estado por separado. Cabe destacar también, que en la década de los setenta el sistema financiero de la seguridad social era claramente contributivo, es decir, el sistema dependía casi exclusivamente de las cotizaciones sociales.

Tercera etapa (1977 – 1994): esta última etapa comienza ya marcando las diferencias con la aparición de la democracia en nuestro país y con la Constitución Española de 1978. Esto genera un importante avance en la creación del Estado de bienestar a través de diferentes reformas que se acometieron en los distintos campos existentes que permitieron una aproximación de nuestro sistema a los sistemas sociales existentes en los países vecinos de la UE, un deseo latente y siempre presente de nuestra nación.

La revolución comienza con la desaparición del INP (Instituto Nacional de Previsión) en el mismo año que se crea la CE y sus funciones pasan a ser realizadas por el Instituto Nacional de Seguridad Social (en adelante INSS), de reciente creación. Pero la cosa no acaba aquí, puesto que en 1986 se articula la Ley General de Sanidad que como ya reza en su primer artículo *“La presente ley tiene por objeto la regulación general de todas las acciones que permitan hacer efectivo el derecho a la protección de la salud reconocido en el artículo 43 y concordantes de la Constitución”*⁵. Después de esto, un par de años más tarde en 1990, se crea la ley de prestaciones no contributivas (actualmente derogada).

A principios de los años ochenta, el sistema de seguridad social presentaba problemas de viabilidad, que eran los siguientes: Falta de cobertura social, un nivel importante de utilización indebida de la protección, incumplimientos en la obligación de cotizar y graves deficiencias de la gestión.

⁵ Ley General de Sanidad, 1986, art 1.

Y así es, después de este largo proceso de reformas, como llegamos a 1995 y a la creación del Pacto de Toledo, que derivó de cambios sociales que sucedieron en la década de los noventa y que además, tuvo el apoyo de todas las fuerzas políticas del momento, estableciendo una hoja de ruta que debía perdurar en el tiempo.

Para que una comisión como es la del Pacto de Toledo fuera creada, fue necesaria una motivación de carácter económica para que los partidos políticos y el gobierno reaccionaran, y la crisis económica que envolvió a España entre 1992 y 1993 es esta “motivación” de la que hablamos. La fuerte recesión obligó a España a devaluar la peseta hasta tres veces en un periodo de 9 meses, la tasa de paro llegó a instalarse en un 24% y estalló la burbuja inmobiliaria. Además, otra causa de la crisis fue la alta tasa de morosidad.

La deuda pública alcanzó límites desorbitados, llegando a la friolera cantidad de treinta billones de pesetas, que junto con el déficit de las administraciones públicas convertían esta crisis en una de las mayores de la historia reciente de nuestro estado. Algo a todas luces del todo inaceptable para un país que pretendía alcanzar el estado de bienestar.

Como ya hemos mencionado en los párrafos anteriores, España se vio obligada a devaluar la moneda 3 veces, medida que se adoptó para intentar paliar la situación.

En este punto es donde entra por fin el Pacto de Toledo, puesto que con su creación se pretendía solucionar los déficits que planteaba el sistema de

seguridad social. Una de las recomendaciones iniciales más importantes que esta comisión propuso fue la creación de reservas que pudieran atenuar los ciclos económicos y así nació el Fondo de Reserva de la Seguridad Social (comúnmente llamado “la hucha de las pensiones”). Su función es la de constituir un fondo de reservas con los excedentes de ejercicios anteriores para llegado el tiempo de “vacas flacas” poder actuar sin necesidad de utilizar otras medidas impopulares (aumentar impuestos, etc).

4. **FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN DEL PACTO DE TOLEDO**

En primer lugar, debemos recordar que el Pacto de Toledo es una comisión parlamentaria no legislativa, es decir, no crea leyes, por lo que las recomendaciones que recogen sus informes no siempre pasan al plano legislativo, eso depende del congreso de los diputados y del gobierno.

La comisión del Pacto de Toledo tiene como misión emitir un informe que contenga las principales recomendaciones y reformas que deben acometerse para garantizar el sistema de la seguridad social y las pensiones. Debido a la gran complejidad que presentan estas reformas y a la responsabilidad que recae sobre esta comisión, en gran parte porque son temas delicados los que se tratan en esta comisión (jubilaciones, pensiones, prestaciones, etc), ya que afectan a una parte de la población que, por razones de edad, no puede continuar trabajando y va a dejar de percibir una retribución y por lo tanto, su sustento, lo que conlleva que en cierto modo, esta parte de la población sea vulnerable, por lo menos bajo un punto de

vista económico⁶. Este informe debe ser emitido en un plazo de 5 años desde el anterior, normalmente este plazo no se llega a cumplir, debido a las diferentes situaciones y dificultades que pudieran ir apareciendo. Son varios los motivos por los que se da dicho plazo:

- En primer lugar, debido a las responsabilidades que recaen sobre esta comisión, puesto que las reformas que deban acometerse en el sistema de la seguridad social como medidas propuestas por esta comisión serán directamente aplicables a las aportaciones de los ciudadanos al sistema y en consecuencia afectará a sus vidas cotidianas.
- Uno de los principales objetivos del pacto de Toledo, era sacar del discurso político todo el tema de las pensiones, ya que es un tema muy delicado, por lo que reformar su estructura y ejecución, nos referimos por supuesto a la forma de cotizar para garantizar las pensiones, no debe ser un tema que se trate a la ligera y por ello se requiere un tiempo lo suficientemente prudencial para poder tener en cuenta las circunstancias de cada momento de la población. Además de que la comisión se debe reunir con diferentes expertos en la materia para poder analizar la situación de manera acertada.
- Como es evidente, las necesidades de la población se van adaptando a los tiempos y las circunstancias van cambiando continuamente, por ello es necesario un análisis exhaustivo y

⁶ Como es evidente, si no se protegiera la jubilación, estas personas perderían poder adquisitivo, lo que influiría más tarde en la economía del país.

detallado antes de realizar cualquier reforma o recomendación. Estos análisis requieren mucho tiempo, puesto que se pretende que el sistema de la seguridad social se prolongue lo máximo posible y por supuesto, se pretende que sea sostenible.

Pero ¿qué es lo que hace la comisión exactamente durante todo el tiempo que pasa entre un informe y otro? Decir simplemente que analizar y evaluar los rumbos y posibilidades que puede adoptar el sistema sería dar una respuesta vaga y difusa, por ello intentaremos exprimir al máximo las funciones que tiene la comisión.

Lo primero, será identificar las personas que componen la comisión, pero como se trata de una lista muy larga de nombres y además dicha lista cambia con cada legislatura, expondremos los cargos y puestos de los que está compuesta la comisión, que son los siguientes: presidentes, vicepresidentes primeros y segundos, secretarios primeros y segundos, portavoces, portavoces adjuntos, vocales, adscritos y letrado.

La comisión debe reunirse y alcanzar un consenso en las materias que traten. Al tratarse de una comisión parlamentaria no legislativa, este objetivo parece más asequible, debido a que como no tienen que llevar las recomendaciones a un texto legal, sino que serán posteriormente el congreso y el gobierno los que lo haga, por lo que se hace más fácil alcanzar acuerdos, esto, evidentemente, sucede en la teoría, ya que después la práctica es otra historia. Estas reuniones y sesiones deben sucederse de manera periódica durante la legislatura, si bien no se conciertan en plazos y fechas específicos puesto que pueden pasar solo unos pocos días o meses

entre una reunión y la siguiente. En estas sesiones la práctica más extendida es el presidente/a de la comisión presenta al ponente, cualquiera que sea y luego este, hablará sobre un tema específico, que puede abarcar desde el fondo de reservas o las contribuciones o cualquier otro y luego los portavoces de los partidos políticos formulan las preguntas pertinentes que tengan que realizar, siempre que guarden relación con el tema expuesto y a continuación, vuelve a intervenir el ponente, que intentará responder a cada pregunta⁷.

Una de las cosas más importantes que hacen los diputados de la comisión (y también una de las menos mencionadas) es reunirse con diferentes expertos en campos como la economía, expertos en seguridad social, etc. Es evidente que los diputados por si solos no podrían realizar un análisis tan completo y exhaustivo si no tuvieran la ayuda de estos expertos, que suelen ser catedráticos, personas versadas en sus respectivas materias (como por ejemplo el secretario de estado de la seguridad social), que aportan una visión mucho más global y precisa para que la labor de los diputados pueda llevarme de la mejor manera posible. Estos expertos no solo ayudan a elaborar el informe que la comisión tiene que presentar ante el congreso de los diputados con las recomendaciones pertinentes, sino que además, evalúan el sistema actual y determinan los caminos que podría seguir el sistema, desde soluciones para cubrir los déficits que pudieran generarse hasta alternativas y vías opcionales que podría seguir el país si

⁷ Funciona de manera parecida a una rueda de presan, pues como podemos observar en los diarios de sesiones de cada reunión, primero interviene un interlocutor que habla de un cierto tema, ya sea un ministro/a, el secretario de estado de la seguridad social o cualquier otro/a, y luego los portavoces de los partidos políticos realizan sus preguntas a la persona que ha intervenido en primer lugar.

fallara el sistema, ejemplo: que pasaría y que se podría hacer si alguna vez se acabase el fondo de reservas.

5. RECOMENDACIONES INICIALES MÁS IMPORTANTES DEL PACTO DE TOLEDO.

Como venimos diciendo, la comisión del Pacto de Toledo no produce leyes, genera un informe cada 5 años con recomendaciones o propuestas sobre el devenir del sistema de seguridad social y lo eleva al gobierno. El primer informe fue redactado poco después de la creación de esta comisión en 1995 y contenía las bases de lo que posteriormente sería el sistema contributivo de la seguridad social. Sobre estas recomendaciones también erigen las reformas que se han acometido en el sistema a lo largo de los años desde la creación de la comisión. En este primer informe se propusieron un total de quince recomendaciones, de las cuales, habría algunas con más importancia que otras.

La primera de ellas, es la separación y clarificación de las fuentes de financiación. Esta primera recomendación reza lo siguiente: “*La financiación de las prestaciones de naturaleza contributiva dependerá básicamente de las cotizaciones sociales y la financiación de las prestaciones no contributivas y universales (sanidad y servicios sociales entre otras) exclusivamente de la imposición general*”.⁸ Con esta recomendación se pretendía recaudar financiación para las pensiones única y exclusivamente por cotizaciones de los trabajadores a la Seguridad Social,

⁸ Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, núm. 134, de 12 de abril, 1995 p.15.

ya que antes de la creación del Pacto de Toledo, parte de lo recaudado iba destinado a financiar la sanidad, pero a raíz del pacto surge lo que se denomina como sistema nacional de salud (que se financiaría vía impuestos) y con esta recomendación se destina todo lo recaudado a financiar las pensiones en el sistema de reparto⁹.

En un primer momento, esta recomendación tuvo el efecto deseado, ya que en el momento de su puesta en marcha, España comenzaba a crecer. Hubo un aumento progresivo de creación de empleo. Desde el año 1997 hasta el 2007, se produce un crecimiento del empleo exponencial, donde se registran cifras de 16.678.800 personas empleadas en 1997 hasta llegar a 22.559.600 personas empleadas en 2007¹⁰. Todo ello, sumado a que se produce un aumento de la inmigración a nuestro país que hace que nuevas cotizaciones sociales engrosen las arcas de la Seguridad Social, hace viable que la financiación de las pensiones pueda producirse por la única vía de cotizaciones sociales. Esto sin embargo, resultó ser un error, puesto que en el momento que las cosas no fueran tan bien, las cotizaciones a la seguridad social se verían reducidas y por lo tanto, sería necesario para mantener el sistema buscar otras fuentes de financiación. Pero de todo esto hablaremos más adelante, llegado el momento.

Otra de las recomendaciones más importantes fue la creación del Fondo de reserva. *“El sistema de pensiones precisa de la constitución de reservas*

⁹ El sistema de reparto consiste en que las cotizaciones recaudadas por aquellos que están trabajado en este momento, van destinadas a pagar las pensiones de aquellos que están jubilados en el mismo momento. Esto es lo mismo que decir, los que trabajan mantienen a los jubilados.

¹⁰ https://cincodias.elpais.com/cincodias/2014/07/28/graficos/1406544661_293795.html

que atenúen los efectos de los ciclos económicos”¹¹, este debía actuar como atenuante para los tiempos de “vacas flacas”. Como se dice en el informe del pacto de Toledo de 1995, “los excedentes que pudieran existir en los ejercicios presupuestarios de los momentos de bonanza deberían ser utilizados para constituir, con títulos públicos adquiridos en mercados oficiales, fondos de equilibrio que permitieran actuar en los momentos bajos del ciclo, sin acudir al incremento de las cotizaciones”¹². En otras palabras, este fondo de reservas se constituyó para poder tener suficientes recursos para utilizarlos en los momentos de crisis. De esta manera, se mantenía la idea de financiación única a través de las cotizaciones sociales, pues de otra forma, en los momentos de crisis, se tendría que recurrir a otras formas de financiación. Estas reservas debían utilizarse única y exclusivamente en los momentos de crisis. Durante los años en los que España creció, el Fondo de reservas fue aumentando y así llegamos hasta el punto más elevado de ingresos desde su creación (1997) y en 2011 se registró una cantidad record de 66.815 millones de euros. Este fondo de reservas se ha ido llenando durante años hasta la llegada de la crisis y sin embargo, es en 2011 donde alcanza su punto álgido.

A partir de este año comienza a bajar de forma alarmante debido a que con la crisis, se reduce muchísimo el empleo y aumento el paro, y por lo tanto reduciendo de forma considerable las cotizaciones que realizaban los trabajadores al sistema. Es en este punto cuando se empieza a utilizar el fondo de reservas y comienza a vaciarse, entre otras cosas porque se empiezan a abonar las pagas extraordinarias con los fondos de “la hucha de

¹¹ Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, núm. 134, de 12 de abril, 1995 p.16.

¹² *Ibidem* , p.16.

las pensiones” debido al déficit que existe en la Seguridad Social. Además, existe el problema de la economía sumergida y el fraude a la seguridad social, aspectos bastante alarmantes para el sistema, puesto que implicaba seguir utilizando el fondo de reservas para poder pagar las pensiones.

Dos aspectos también relevantes que se plasmaron en el pacto de Toledo fueron el principio de proporcionalidad de las pensiones y el mantenimiento del poder adquisitivo. La primera está recogida en la recomendación novena del pacto, y dice *“las prestaciones guarden una mayor proporcionalidad con el esfuerzo de cotizaciones realizado y se eviten situaciones de falta de equidad en el reconocimiento de las mismas”*¹³. Lo que nos viene a decir esta recomendación es que debe haber cierta equidad entre los perceptores del sistema contributivo, es decir, que dos personas que realicen un trabajo comparable y contribuyan de manera parecida, obtengan una prestación similar, sin que se produzcan desigualdades ni discriminación. Esta recomendación da valor al esfuerzo realizado durante los años de cotización y contribución al sistema.

Por su parte, la segunda viene redactada en la recomendación decimo primera con la siguiente redacción: *“Es criterio de la Ponencia que debe garantizarse el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones mediante la revalorización automática de las mismas”*¹⁴. Este precepto debía asegurar que fuera cual fuera las situación del estado, los pensionista debían mantener su poder adquisitivo y se pretendía mantener con diferentes mecanismos y fórmulas y éstas a su vez, debían estar asociadas al nivel del índice de precios al consumo (IPC) actualizado. En 2016, el catedrático de

¹³ *Ibídem*, p.17.

¹⁴ *Ibídem*, p.17.

la Hacienda Pública de la UPV-EHU, Ignacio Zubiri nos explicaría las variaciones que ha sufrido el IPC a partir de las reformas acometidas en el país en 2011 y 2013, pero hablaremos de ello más adelante.

Para cerrar este apartado, cabe destacar que en este informe se estableció la edad de jubilación en 65 años¹⁵, aunque se exponía la posibilidad de alargar la vida laboral a quienes lo desearan, de manera que esta edad de jubilación no fuera obligatoria para todo el mundo sino que hubiera cierto margen de maniobra para las personas que así lo desearan. Como es lógico, todas las recomendaciones iniciales fueron importantes, pero baja mi punto de vista, las que hemos mencionado y a las que les hemos hecho un pequeño análisis son las que eran dignas de mención.

6. EVOLUCIÓN DE LAS REFORMAS E INFORMES SOBRE EL DESARROLLO DEL PACTO DE TOELDO

En este apartado vamos a analizar las reformas más importantes que se han producido en el estado español en el sistema de seguridad social que hayan sido consecuencia de los informes emitidos por la comisión del Pacto de Toledo, es decir, hablaremos sobre las reformas que se llevaron a cabo en los años 1997, 2007, 2011 y 2013.

Ha habido muchas reformas del sistema de la seguridad social desde la creación del Pacto de Toledo, que sin embargo, no todas han tenido algo que

¹⁵ Este precepto fue establecido en la décima recomendación del Pacto de Toledo y fue la primera vez en España que se estableció la edad de jubilación a los 65 años, si bien es cierto que en esta misma recomendación se daba la posibilidad, a aquellos trabajadores que así lo desearan, pudieran seguir trabajando.

ver con la comisión, puesto que alguna de ellas, como la reforma que tuvo lugar en el año 2003 (Ley 52/2003 de 10 de Diciembre), tenían como objetivo dar cabida en una ley específica a materias que requerían una regulación legal. Por tanto excluirémos aquellas reformas que no guarden relación con el tema que nos ocupa.

Cabe en este punto destacar, y aunque no haya sido fruto del Pacto de Toledo, que *“la primera reforma de calado del sistema de pensiones español se realizó en 1985, al aumentarse el período mínimo de cotización de diez a quince años y el número de años utilizados para el cómputo de la base reguladora desde dos años hasta los ocho previos a la jubilación. A pesar de que estas medidas supusieron un sustancial alivio sobre el sistema, se mantuvo el continuo incremento del número de pensiones y de la cuantía de la pensión media”*¹⁶

La primera de las grandes reformas se produjo en el año 1997, en la que las recomendaciones iniciales del Pacto tuvieron especial protagonismo ya que fue la reforma donde se plasmarían dichas recomendaciones.

- **Reforma de 1997:**

Las quince recomendaciones iniciales del Pacto de Toledo dieron lugar a un acuerdo entre el Gobierno y los sindicatos mayoritarios del país, la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CCOO) y Unión General de Trabajadores (UGT). Este acuerdo fue alcanzado el 9 de Octubre de 1996 y fue denominado Acuerdo de Consolidación y Racionalización del Sistema

¹⁶ Banco de España, Dirección General de Servicios de Estudios, *La reforma del sistema de pensiones en España*, 2009, p. 4.

de la Seguridad Social. En él se hizo un estudio de las medidas que debían llevarse a cabo en el ordenamiento jurídico español para poder dar cumplimiento a las recomendaciones del Pacto de Toledo¹⁷. Este acuerdo fue el precursor de la nueva ley y fue articulado al año siguiente en la que fue conocida como Ley de Consolidación y Racionalización del Sistema de la Seguridad Social. De las modificaciones que esta ley introdujo en el sistema cabe destacar las siguientes:

- Se da nueva redacción al apartado 2 del art 86 de LGSS de 1994, en el que nos dicen que las prestaciones no contributivas serán financiadas en adelante por aportaciones del Estado y las prestaciones contributivas serán financiadas con los recursos a los que se refieren las letras b, c, d y e del apartado 1 del mismo art.
- El apartado 1 del art 91 de LGSS de 1994 también es modificado y comunica que los excedentes de las cotizaciones sociales deberán ir destinados a dotar al Fondo de Reservas, para poder hacer frente a futuras necesidades del sistema.
- Otra de las reformas más significativas fue el aumento de 8 a 15 años en el periodo mínimo exigido para poder acceder a la pensión de jubilación. Fue reescrito el art 161. 1 de la LGSS de 1994.

¹⁷ Ferreira Marqués, S., Boletín informativo nº 8, Confederación Sindical Comisiones Obreras, p. 14.

→ También se modificó el art referente a la revalorización de las pensiones, (art 48.1 LGSS de 1994) por el que las pensiones, en su modalidad contributiva, pasaban a revalorizarse a comienzos de año en función del índice de precios al consumo (IPC).

Después de la reforma de 1997, vienen unos años que traen consigo algunas leyes y acuerdos de menos trascendencia que la ley anterior, pues no tienen una repercusión tan grande en el sistema, pero que sin embargo contienen algunos preceptos importantes que deben ser mencionados. La primera de ellas es la ley 18/2001 de 12 de Diciembre, Ley General de la Estabilidad Presupuestaria (actualmente derogada) que básicamente venía a decir que, en caso de que la seguridad social presentara un déficit, el gobierno emitiría a las cortes generales un plan económico - financiero para la su corrección. También en ese mismo año, el gobierno, comisiones obreras, la confederación española de la pequeña y media empresa y CEOE, llegaban a un acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social. En este acuerdo simplemente se ratificó la voluntad de las partes para la llevar a cabo las recomendaciones del pacto¹⁸. Y conectando con el objetivo del acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social, enlazamos con la ley 35/2002, de 12 de Julio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible. Esta ley venía a plasmar en el ordenamiento jurídico español la decima recomendación del Pacto de Toledo, la cual ya hemos mencionado al final del punto 6 de este trabajo. En definitiva, viene a regular la jubilación

¹⁸ Este pacto sirvió para ratificar la necesidad de llevar a cabo las recomendaciones que se habían hecho en el Pacto de Toledo, ya que como fue el caso de la primera recomendación, la separación de fuentes, aún no se había culminado el proceso de separación (proceso que finalizaría en 2013) y esto mismo ocurría con otras recomendaciones.

parcial fomentando la actividad laboral para aquellas personas que aún no desearan abandonarla a la edad de 65 años.

- **Reforma de 2007:**

El 13 de Julio de 2006, el Gobierno, la CCOO, la UGT, la confederación Española de Organizaciones Empresariales y la Confederación Española de la Pequeña y mediana empresa llegaron a un entendimiento por el que se suscribía el Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social que incluía una serie de compromisos con el objetivo de modificar normas con rango de ley. Además, quisieron tomar de referencia las prioridades del Pacto de Toledo de 2003¹⁹. El objetivo de esta ley, igual que la anterior reforma, estaba claro: dar soporte normativo a aquellas materias a las que se hubiera referido el acuerdo que hemos mencionado anteriormente y por supuesto, todo ello teniendo en cuenta las recomendaciones del pacto. Esta ley trae consigo importantes reformas en materia de incapacidad permanente, incapacidad parcial, jubilación y supervivencia. Sobra decir, por supuesto, que todas estas reformas fueron articuladas sobre la Ley General de la Seguridad Social que fecha de 1994²⁰. Las reformas más relevantes que trajo esta ley fueron las siguientes:

- Se modifica el art 128.1 de la LGSS de 1994 que nos habla de las situaciones que a partir de ahora tendrán consideración situaciones de incapacidad temporal, las instituciones que

¹⁹ La comisión del Pacto de Toledo fue renovada el 2 de Octubre de 2003 y trajo consigo un preámbulo y nuevas recomendaciones que se elevaron al congreso de los diputados, en total fueron 22 nuevas recomendaciones.

²⁰ Esta ley fue derogada años más tarde y trajo consigo el nuevo Real Decreto Legislativo 8/2015 de la Ley General de la Seguridad Social, de 30 de Octubre de 2015.

tendrán competencias sobre esta materia y los plazos que puede tener el interesado si se mostrara disconforme con las decisiones de las instituciones²¹.

- Recibe también nueva redacción el art 138.2 de la LGSS de 1994 y confecciona un nuevo periodo mínimo de cotizaciones exigible para poder acceder a las pensiones de incapacidad permanente.
- En cuanto a la jubilación, el art 161.1 b) de la LGSS de 1994 también es modificado y en adelante se exigirá un periodo mínimo de cotización de quince años de los cuales al menos dos deben estar comprendidos entre los quince años anteriores al hecho causante y a efectos de calcular los años cotizados no se tendrá en cuenta la parte proporcional correspondiente por pagas extraordinarias.
- También referente al tema de la jubilación, pero en este caso la jubilación anticipada el art 161.1 bis es incorporado a la LGSS de 1994 y redacta los parámetros para poder acceder a ella. Además, se redactan en art 161.2 bis que requisitos deben cumplir los trabajadores para acceder a la jubilación anticipada.
- Se reformula el art 163.2 LGSS de 1994, el cual concede un porcentaje adicional para aquellas personas que se jubilen a una

²¹ En el preámbulo de esta ley, encontramos que, en cuanto a incapacidad parcial se refiere, se pretende una mejor coordinación de los servicios de salud y el INSS, ya que las discrepancias de los diagnósticos de estas entidades pueden generar inseguridad jurídica.

edad superior a los 65 años y siempre que al cumplir la edad hubiera cumplido el periodo mínimo establecido.

→ Y por último, también hay modificaciones en cuanto a las pensiones de muerte y supervivencia. En concreto se reestructuran los arts 171.1, 173, 174, 174 bis, 175.1 y 2, 177 y 179. En resumen, estos art modificados nos dicen que se le concede la pensión a las parejas de hecho cuando cumplan los requisitos, se añaden modificaciones en cuanto a cómo acceder a la pensión, se prevé la posibilidad de sumar las pensiones de viudedad y orfandad y se extiende el auxilio por defunción.

- **Reforma de 2011:**

Después de la reforma de 2007 se produjo en España la crisis económica de 2008, que dinamitó todos los progresos hechos hasta la fecha. La crisis provocó una disminución enorme del empleo, que se tradujo en una disminución de cotizantes y por lo tanto se redujeron los ingresos a la seguridad social. Esto se sumó a otros problemas, como el envejecimiento de la población, el aumento de la esperanza de vida o las reducidas tasas de natalidad. Esto provocó que el estado tuviera que pagar un número mayor de pensiones y además, durante un periodo de tiempo más largo. Y un problema más que debemos sumar a los anteriores es el retraso del acceso al mercado de trabajo por parte de los jóvenes.

El sistema de Seguridad Social tiene que seguir haciendo frente a importantes desafíos, afrontando a largo plazo las exigencias derivadas, entre otras, de las tendencias de evolución demográfica, a fin de garantizar

la sostenibilidad financiera de aquél. El hecho incuestionablemente positivo de que la esperanza de vida aumente progresivamente en España, hasta haberse convertido en el segundo país del mundo con mayor pervivencia de la población, enfrenta también el reto de que, en el futuro, será necesario asumir el pago de más pensiones durante más tiempo a causa de dicho envejecimiento de la población²²

La disminución prolongada de las tasas de natalidad y el simultáneo incremento de la esperanza de vida de las personas mayores está provocando una inversión de la estructura de la pirámide de población, aumentando el número de pensionistas en relación con la población activa, esto es, variando la tasa de dependencia de los pensionistas²³

Lo primero que sorprende de la nueva Ley es el amplísimo periodo de “vacatio legis” de su articulado (que entra en vigor un año y cinco meses después de su publicación en el BOE), pues lo habitual es que una ley de esas características entre en vigor el día siguiente de su publicación en el BOE²⁴

Otro aspecto a destacar de esta reforma de la pensión de jubilación es que no afectó a todos los trabajadores, pues que dejó fuera de la regulación de esta ley a aquellos cuya relación laboral fuera extinguida antes del 12 de agosto de 2011, a aquellos trabajadores afectados por decisiones adoptadas

²² BOE núm. 184, Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social.

²³ BOE núm. 184, Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social.

²⁴ BENEYTO CALABUIG, D., *La reforma de la jubilación y otras pensiones*, ED. Wolters Kluwer España, Valencia, 1ª Edición, Septiembre 2011, p.20.

en expedientes de regulación de empleo o por medio de convenios colectivos de cualquier ámbito y/o acuerdos colectivos de empresas y a aquellos que hayan accedido a la pensión de jubilación parcial con anterioridad al 2 de agosto de 2011²⁵.

Esta es sin duda una de las reformas más importantes que se han acometido en el sistema de la seguridad social en los últimos años, ya que se introducen medidas como la ampliación de la edad de jubilación o la ampliación del periodo de cálculo de la base reguladora. Hay cuatro medidas básicas que son las más importantes y son las que vamos a analizar primero y a continuación, mencionaremos también otras con menos relevancia.

→ En primer lugar tenemos la ampliación de la edad de jubilación de los 65 a los 67 años. Esta medida entraría en vigor en 2013 y se prolongaría en el tiempo progresivamente hasta el año 2027. Para ello se modificó el art 161. 1 LGSS de 1994. Cabe decir que a los 65 años se podría acceder a la pensión completa si el individuo presenta una cotización superior a 38 años y 6 meses. Además no se tienen en cuenta las pagas extraordinarias. A efectos de cómputo de los años y meses de cotización se toman años y meses completos, sin que se equiparen a un año o un mes las fracciones de los mismos. Se suprime, pues, respecto de los años de cotización, la regla existente en relación con el periodo

²⁵Ibídem, p.21.

de carencia exigido relativa a la asimilación de cada fracción de año a un año cotizado²⁶

- También se modificó el porcentaje a aplicar sobre las bases reguladoras en función de los años cotizados. Consistente con el aumento en dos años de la edad de jubilación, ahora se necesitan dos años más de cotización para acceder a una pensión completa (37 años frente a los 35 anteriores). El mínimo de cotización para tener una pensión sigue siendo de 15 años (que dan derecho a un 50% de pensión). También cambia el peso de cada año adicional de cotización (sobre el mínimo)²⁷
- Se produjo una variación en el número de años que se utilizan para calcular la base reguladora, pasando de 15 años a 25. Esta ampliación del periodo utilizado provocó una reducción en las pensiones²⁸. Esta medida debe aplicarse progresivamente hasta el año 2022.
- La última de las modificaciones importantes fue la introducción del Factor de Sostenibilidad por el cual los parámetros fundamentales del sistema se revisarían cada 5 años. Se produce en el art 8 de esta ley, en el cual se introduce una nueva

²⁶Ibídem, p.55.

²⁷ ZUBIRI I., *La reforma de las pensiones en España: injusta, engañosa, insuficiente y extemporánea*. Revista Española de Control Externo, Vol 13, Nº 39, 2011, p 130.

²⁸ Como afirma Ignacio Zubiri en una jornada titulada “¿Cuáles son los desafíos económicos, sociales y ambiental del siglo XXI?” para la mayoría de la población el salario es creciente en el tiempo, aunque es posible que esto no ocurra en todos los casos, y es por eso que cuantos más años metamos en el promedio para calcular la pensión inicial, más baja será la cantidad a cobrar porque en los años iniciales la remuneración es más baja.

disposición adicional en la LGSS de 1994. Con el objetivo de mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas del mismo y garantizar su sostenibilidad, a partir de 2027 los parámetros fundamentales del sistema se revisarán por las diferencias entre la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de la población en el año en que se efectúe la revisión y la esperanza de vida a los 67 años en 2027. Dichas revisiones se efectuarán cada 5 años, utilizando a este fin las previsiones realizadas por los organismos oficiales competentes²⁹

Además de estas modificaciones, hubo otras de menor rango como fue la reforma de la jubilación anticipada, jubilación parcial, modificaciones en la incapacidad permanente, y una ampliación en la cobertura de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

El principal problema de esta reforma de las pensiones es que se limita a reducir el gasto y además, sin garantizar la sostenibilidad a largo plazo de las pensiones. Esto deslegitima medidas como el retraso en la edad de jubilación que, en el contexto de una reforma más razonable, serían legítimas y plenamente justificadas. En realidad lo que se ha realizado es más una simple reducción de pensiones que una reforma real del sistema³⁰.

²⁹ BOE núm. 184, Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social.

³⁰ *Ibidem*, p. 134.

- **Reforma de 2013:**

La reforma que se produjo en el año 2013, se corresponde con la ley 23/2013, de 23 de Diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social. Como venimos viendo a lo largo de todo el punto en el que nos encontramos, existen diferentes problemas, tanto económicos como demográficos, que han ido exigiendo reformas en el sistema de la seguridad social, y el año 2013 no fue una excepción.

Siguen existiendo problemas como la tardía entrada de los jóvenes en el mercado laboral, una población cada vez más envejecida, una esperanza de vida mayor³¹, tasas de natalidad baja, etc. A todo esto, ahora hay que sumarle un nuevo problema, y es que en los años siguientes, accedería a la pensión de jubilación la generación conocida como “baby boom”³².

Entre los retos a los que se vienen enfrentando los sistemas de pensiones de los países de la Unión Europea basados, como en el caso concreto de España, en sistemas de reparto, tiene especial influencia la sensibilidad de los mismos a la «tasa de dependencia», es decir, el número de personas que están percibiendo pensiones por cada persona ocupada, y por otra parte a los riesgos económicos de carácter estructural que inciden en el montante de los recursos del sistema de la Seguridad Social³³. Esto comenzó a ser un

³¹ Según podemos leer en el preámbulo del BOE núm. 309, de 26 de diciembre de 2013, en 1900 la esperanza de vida de los españoles con 65 años era de unos 10 años, mientras que en la actualidad es de 19 años.

³² Se denominó “baby boom” a las generaciones que nacieron durante los años 1946 y 1964, es decir, después de la Segunda Guerra Mundial.

³³ BOE núm. 309, Ley 23/2013, de 23 de Diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social.

problema a tener en cuenta a partir de la crisis económica del 2008, pues a partir de ese momento se empezaron a perder puestos de trabajo y la tasa de paro fue en aumento. Esto como ya hemos comentado anteriormente se tradujo en una reducción de cotizantes y una pérdida de ingresos. Como ya sabemos, el sistema se sostiene por cotizaciones sociales y al disminuir, la sostenibilidad se tambalea.

Esta ley está dividida en dos capítulos, que se dividen a su vez en siete artículos, el primer capítulo está dedicado al Factor de Sostenibilidad y el segundo al índice de revalorización. Además consta de cuatro disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y cinco disposiciones finales.

En la regulación efectuada por esta ley, el factor de sostenibilidad ajusta la pensión inicial de jubilación de manera que el importe total que perciba a lo largo de su vida un pensionista que acceda al sistema de pensiones dentro de un cierto número de años, y que previsiblemente tendrá mayor esperanza de vida, sea equivalente al que perciba el que se jubile en un momento anterior. Para ello se relaciona la esperanza de vida estimada en ambos momentos. Su finalidad es mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas, garantizando a las generaciones presentes y futuras la percepción de pensiones adecuadas y suficientes, conforme al mandato del artículo 50 de la CE³⁴.

¿En qué se traduce esto? Pues sencillamente lo que nos dice es que las pensiones se van a ir ajustando en función de la esperanza de vida, es decir, si cuando una persona vaya a acceder a la pensión de jubilación, la

³⁴ BOE núm. 309, Ley 23/2013, de 23 de Diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social.

esperanza de vida es alta, esta persona recibirá menos dinero para garantizar la sostenibilidad del sistema, y al contrario, si cuando esta persona se vaya a jubilar la esperanza de vida es baja, recibirá una mayor pensión.

El segundo capítulo de esta ley está dedicado al índice de revalorización de las pensiones.

La recomendación segunda contenida en el Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo, aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del 25 de enero de 2011, planteaba la conveniencia de estudiar, para su posterior análisis y valoración por la Comisión de dicho Pacto, la posibilidad de utilizar otros índices de revalorización basados, entre otros, en el crecimiento de los salarios, la evolución de la economía o el cómputo de las cotizaciones a la Seguridad Social, siendo aconsejable que se tengan en cuenta los efectos que dichos índices han tenido sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones de los países de nuestro entorno. Haciéndose eco de la citada recomendación del Pacto de Toledo, el capítulo II de esta ley regula el índice de revalorización, que vendría a sustituir, a partir del día 1 de enero de 2014, el índice de referencia que se aplicaba desde 1997. En consecuencia, el índice de revalorización de las pensiones tiene como objetivo la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones, garantizando, además, la suficiencia de las mismas tal y como se exige en el artículo 50 de la Constitución Española.³⁵

→ Se modificó el art 48 de LGSS de 1994 y se le dio una nueva redacción, la cual articulaba una subida de las pensiones en su modalidad contributiva que se produciría a comienzos de año en

³⁵ BOE núm. 309, Ley 23/2013, de 23 de Diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social.

función del índice de revalorización previsto en la ley general de presupuestos del estado. Dicho aumento no podía ser menor al 0.25 por ciento ni superior a la variación porcentual del IPC.

Las reformas más importantes que se han realizado en el sistema de la seguridad social de nuestro país son sin duda las que se llevaron a cabo en los años 2011 y 2013, puesto que en ellas se introdujeron importantes modificaciones como la nueva edad de jubilación o el factor de sostenibilidad. Cabe destacar también que estas reformas han tenido una repercusión relevante en nuestro país y por ello, aún siendo uno de los principales objetivos del Pacto de Toledo de 1995, las pensiones y su regulación han vuelto a los debates políticos.

La LGSS de 1994 fue derogada y en su lugar, el 30 de Octubre de 2015 entró en vigor el real decreto legislativo 8/2015 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (RDLGSS). Esta ley se compone de un único artículo, una única disposición adicional y una única disposición derogatoria, sin embargo, esta última está compuesta por veintiocho puntos que derogan varias leyes y artículos, como la ley 1/1994 de 20 de Junio o los artículos 69 y 77 de la ley 13/1996 de 30 de Diciembre.

El RDLGSS que entraba en vigor en 2015 no produjo notables reformas ni derogaciones con respecto a los temas tratados en el Pacto de Toledo, salvo algunos relacionados con la creación de empleo, aunque sí deroga el capítulo primero de las disposiciones adicionales primera, segunda, tercera y cuarta y la disposición final quinta de la Ley 23/2013, de 23 de diciembre,

reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social³⁶.

7. ESTADO ACTUAL DE LA COMISIÓN DEL PACTO DE TOLEDO

En la actualidad, la situación de la comisión del Pacto de Toledo es confusa, pero cabe decir que la comisión ahora mismo no está activa. Esto ha ocurrido por múltiples razones. En primer lugar, en el mes de febrero de este año (2019) varios portavoces de los distintos partidos que componían la comisión afirmaban que estaban cerca de llegar a un consenso y que hubiera acuerdo entre los partidos políticos, incluso de hablaba de que existía un preacuerdo para que se diera forma al texto definitivo y se pudiera elevar la propuesta al congreso cuanto antes, debido a que la legislatura estaba a punto de acabar. Sin embargo, un par de días antes se anunciaba la convocatoria de elecciones el 28 de Abril de 2019. Este anuncio fue de capital importancia para la comisión, puesto que en una reunión del 19 de Febrero de 2019, la comisión del Pacto de Toledo cerraría sin acuerdo, tras casi tres años de negociaciones.

Como consecuencia de este anuncio de las elecciones, en esta reunión ocurrió algo inesperado, y es que la formación política Podemos anunciaba que presentaría votos particulares³⁷ a tres de las veintiuna recomendaciones

³⁶ BOE núm. 261, de 30 de Octubre, Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social,

³⁷ Definimos voto particular como la expresar diferencias de opinión sobre la una decisión tomada por la mayoría dentro de un tribunal u órgano colegiado. Este voto es

de las que constaba el texto. Todas las formaciones políticas han coincidido en que el adelanto de las elecciones sumado a las exigencias del partido morado ha imposibilitado el acuerdo. Aunque cabe decir también, que el partido popular consideró que si se cuestionaban de esa forma las recomendaciones redactadas no tenía sentido seguir adelante y elevar al congreso de los diputados dichas recomendaciones, y se cerró así la esperanza de poder llegar a un acuerdo.

Con estos sucesos llegamos a las elecciones del 28 de Abril de 2019 y la formación política de PSOE consigue alzarse por encima de las demás fuerzas pero sin obtener una mayoría absoluta, por lo que no puede comenzar una nueva legislatura. Aquí entran en juego los acuerdos para poder gobernar. Y con todo esto, la comisión del Pacto de Toledo no puede ser formada hasta que se constituya un gobierno. Las diferentes formaciones políticas se encuentran en plena faena ahora, intentando llegar a acuerdos entre ellas para alzarse con el gobierno. Si no se llegase a formar gobierno, se deberán convocar elecciones otra vez y una vez se haya realizado de nuevo la votación y haya mayoría absoluta, bien por votos o bien por acuerdos entre partidos, se podrá volver a formar la comisión del Pacto de Toledo.

frecuentemente utilizado en el derecho procesal, pero también se extiende a otros ámbitos.

8. IMPACTO DEL PACTO DE TOLEDO SOBRE LA SOCIEDAD ESPAÑOLA.

Desde su creación, el Pacto de Toledo ha generado mucha controversia. Las diferencias de opiniones vienen por varios motivos, por un lado se especula sobre su sostenibilidad y viabilidad, por otro asegura al ciudadanos a tener una pensión digna (esto en los últimos tiempos ha sido más una idea política que un hecho contrastado), y además da cierta seguridad para el futuro.

En primer lugar, las especulaciones sobre la sostenibilidad del sistema y su viabilidad ha estado en la orden del día desde su creación, puesto que es de vital importancia poder garantizar una pensiones ajustadas a las cotizaciones que los ciudadanos han ido realizando a lo largo de su vida, y para ello deben de tener un sistema de financiación adecuado, y es este sistema de financiación lo que ha sido puesto en duda muchas veces, por está limitado a las cotizaciones sociales únicamente, sin más vías de ingresos.

Por otro lado, el Pacto de Toledo ha dado a los ciudadanos cierta tranquilidad en cuanto a su jubilación, por lo menos hasta la crisis económica, y a partir de esta, ha intentado, con sus sucesivas recomendaciones e informes, seguir contribuyendo a que los ciudadanos obtengan una pensión digna (al menos, esto es así en la teoría). Además, con las reformas que se han acometido a lo largo de estos años se ha intentado mantener la estabilidad económica del sistema, permitiendo que los

ciudadanos, en el caso de que el sistema fracasará, no tengan que recurrir a planes de pensiones privados u otras medidas similares.

Al margen de todo esto, en un primer momento, uno de los principales objetivos del Pacto de Toledo era sacar las pensiones del debate político, y en un principio se consiguió y de este modo, las campañas electorales alcanzaron un nivel más “limpio” ya que las formaciones políticas intentaron no arremeter contra sus rivales utilizando esta baza. Sin embargo, hace algunos años que esto ya no es así, y es habitual hoy en día escuchar y utilizar, en los debates, entrevistas a candidatos, etc, las pensiones y sus reformas (pasadas y futuras) como un arma arrojadiza para arañar votantes a los rivales políticos.

9. PRINCIPALES PROBLEMAS PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

Como hemos venido viendo a lo largo de este trabajo, la financiación es uno de los principales problemas para la sostenibilidad del sistema de la seguridad social y por tanto, uno de los principales problemas para poder llevar a cabo las recomendaciones del Pacto de Toledo. Además, el resto de problemas de peso se van acumulando o entrelazando unos con otros, como veremos a continuación.

La primera recomendación del Pacto de Toledo del año 1995 rezaba que la financiación de las prestaciones de naturaleza contributiva dependería exclusivamente de las cotizaciones sociales.

Esta recomendación, que hemos venido aplicando desde su concepción, ofrece ingresos al sistema, siempre y cuando haya suficientes cotizantes para poder mantener el sistema, es decir, cuando haya una tasa de paro relativamente baja. Sin embargo, como el sistema de reparto se basa en que los cotizantes actuales pagan las pensiones actuales, si disminuyen los ingresos de los que se nutre el sistema, las pensiones actuales se ven afectadas. Como ya hemos dicho, esto fue lo que precisamente ocurrió con la crisis del año 2008. La tasa de paro superó el veinte por ciento y los cotizantes disminuyeron bruscamente, provocando que no se pudieran mantener las pensiones y obligando al estado a tirar del fondo de reservas para subsanar temporalmente el déficit de ingresos. Como vemos, este problema de financiación trae consigo otros problemas asociados como son la tasa de paro alta y el vaciado del fondo de reservas, claro está, estos problemas vienen asociados también a la crisis económica.

Además de estos problemas, la población seguirá envejeciendo y la esperanza de vida seguirá aumentando en los próximos años, por lo que el estado se verá obligado en los próximos años a pagar pensiones a una mayor cantidad de gente y encima, durante un periodo mayor de tiempo.

Por otro lado, está la existencia del fraude a la seguridad social, puesto que en los últimos años se ha venido creando empleo, pero de baja calidad y

de manera fraudulenta, así pues, este es otro de los retos a los que se enfrenta el sistema para asegurar su sostenibilidad.

10. MEDIDAS DE MEJORA

En este apartado vamos a ver qué posibilidades contempla el sistema de seguridad social para poder progresar e intentar sanear el sistema. Mejorar el funcionamiento del sistema es prioritario para garantizar el futuro de las pensiones, por lo que nos centraremos en las medidas y alternativas a las que podría dirigirse el sistema que proponen dos expertos, como son Ignacio Zubiri³⁸ y Rafael Domenech³⁹.

Empecemos por el primero, Ignacio Zubiri. Este catedrático en varias ocasiones ha dicho que en el corto plazo, la creación de empleo podría ayudar a salir del paso, alargando el fondo de reservas algunos años más, pero no muchos más, y en relación con el fondo de reservas dice que con una gestión adecuada podría llegar a ser un importante soporte en los años venideros, dotándolo de recursos y administrando bien los intereses que genera. Pero en el largo plazo, opina que el empleo no va a resolver el sistema de pensiones, pues con la reducción de cotizantes y el aumento de la esperanza de vida de los jubilados, la relación entre cuantos cotizantes hacen falta para mantener una pensión aumentará. Por todo ello, cree necesario dotar al sistema de nuevos ingresos vía impuestos.

³⁸ Ignacio Zubiri, catedrático de hacienda pública de UPV.

³⁹ Rafael Domenech, catedrático de fundamentos de análisis económico de la Universidad de Valencia y responsable de análisis económico de BBVA Reseach.

Cree que en España hay márgenes presupuestarios más que suficientes como para poder financiar parcialmente el gasto de pensiones con impuestos, y que el país no tendría ningún problema en gastar el quince por ciento del PIB.

Por el otro lado, Rafael Domenech propone pasar del sistema actual a un sistema de cuentas nocionales y para fundamentar su propuesta enumera una serie de argumentos que son los siguientes:

- Ventaja por su transparencia, sencillez y cuentas claras para los futuros pensionistas: en su jubilación, el valor acumulado de las contribuciones a lo largo de su carrera laboral equilibra el valor presente descontando de las pensiones que recibirán⁴⁰.
- Incentiva la demanda y oferta de trabajo, y las decisiones planificadas sobre la carrera laboral, la formación continua, el momento de la jubilación y el ahorro para la jubilación⁴¹.
- El sistema actual es menos transparente: apenas se sabe que una cotización del 28,3% del salario no financiaría ni 3,5 meses de la futura pensión -> “velo” entre contribuciones y pensiones, solo sostenible con una población creciente⁴².

⁴⁰ RAFAEL DOMENECH (2019). El sistema público de pensiones en España: proyecciones y propuestas de mejora. Análisis económico – financiero sobre el futuro de las pensiones en España. BBVA Reseach, p. 30.

⁴¹ *Ibíd*em, p. 30.

⁴² *Ibíd*em, p. 30.

11. CONCLUSIONES

Después de analizar la evolución histórica del Pacto de Toledo y la influencia que este ha tenido a lo largo de los años en las diferentes reformas que se han acometido en el sistema de la Seguridad Social podemos afirmar que desde su creación en 1994, esta comisión del Congreso de los Diputados ha tenido una influencia notoria, pues ya desde sus mismos inicios introducía unas recomendaciones que serían las precursoras de lo que más tarde sería la Ley 24/1997 y las sucesivas normas que intentarían sostener el sistema de seguridad social. Cada reforma ha ido encaminada a paliar las carencias que en su momento haya presentado el sistema (ya que como hemos visto en este trabajo, las necesidades de los ciudadanos cambian con el transcurso de los años), pues este es el objetivo fundamental de la comisión, evaluar la situación actual y realizar una serie de recomendaciones con el fin de mantener el sistema.

Por supuesto, al analizar a esta comisión, hemos profundizado inevitablemente en sus funciones, algo que es de suma importancia, pues en las conversaciones del día a día los ciudadanos no conocen a ciencia cierta qué es lo que hacen concretamente los diputados que componen esta comisión parlamentaria, cuantos cargos existen dentro de la misma y las funciones que realiza cada uno dentro de las sesiones de diálogo. Cabe destacar en este punto, que como hemos comentado durante el trabajo, una de estas funciones es la de reunirse con expertos en la materia que expongan su opinión sobre un punto concreto del sistema de la seguridad social para que así los diputados puedan obtener una información valiosa a la hora de

realizar un informe que puedan elevar con garantías de que sea adecuada a la cámara del congreso de los diputados.

Haciendo referencia a los expertos de los que hemos hablado en el párrafo anterior, durante el presente trabajo hemos estudiado y analizado las situaciones futuras que proponen algunas personas, como el profesor Ignacio Zubiri o Rafael Domenech, que nos dan una visión ajustada de las opciones a las que podría dirigirse el sistema actual de la seguridad social para garantizar sus sostenibilidad, que es en definitiva, el objetivo primordial de la comisión del Pacto de Toledo.

12. BIBLIOGRAFÍA

• Recursos tradicionales:

- ❖ Banco de España – La reforma de los sistemas de pensiones en España (2009).
- ❖ Boletín informativo nº 8, Confederación Sindical Comisiones Obreras.
- ❖ Damian Beneyto Calabuig – La reforma de las Jubilación y de otras prestaciones. Análisis práctico y comentarios de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social. Editorial: Wolters Kluwer España, S.A.
- ❖ Ignacio Zubiri – La reforma de las pensiones en España: injusta, engañosa, insuficiente y extemporánea. Vol 13, Nº 39. Revista Española de Control Externo.
- ❖ Rafael Domenech – El sistema público de Pensiones en España: proyecciones y propuestas de mejora. Analisis económico – financiero sobre el futuro de las pensiones en España. BBVA Reseach.

• Recursos digitales:

- ❖ Página web del Banco de España: <https://www.bde.es/bde/es/>
- ❖ Página web del Congreso de los Diputados: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso>
- ❖ Página web del Confederación Sindical de Comisiones Obreras: <http://www.fsc.ccoo.es/>

- ❖ Página web del periódico digital Libre Mercado:
<https://www.libremercado.com/>
- ❖ Página web del periódico El país: <https://elpais.com/> -
https://cincodias.elpais.com/cincodias/2014/07/28/graficos/1406544661_293795.html

- **Legislación utilizada:**

- ❖ Constitución Española de 1978.
- ❖ Reglamento del Congreso de los Diputados.
- ❖ Boletín Oficial de las Cortes Generales Nº 134.
- ❖ Ley General de la Sanidad de 1986.
- ❖ Boletines Oficiales del Estado números 184, 261 y 309.
- ❖ RDL 1/1994, Ley 24/1997, Ley 40/2007, Ley 27/2011, Ley 23/2013, RDL 8/2015.

- **Material audiovisual utilizado:**

- ❖ Jornada titulada “¿Cuáles son los desafíos económicos, sociales y ambientales del siglo XXI?” en el Museo San Telmo, Ponente: Ignacio Zubiri.
<https://www.youtube.com/watch?v=GLK6inFwfTU&t=1088s>