

El Pacto de Toledo en su 30º aniversario: la singularidad de una institución española

Por: Octavio Granado

Instituto santalucía

El Instituto Santalucía es una plataforma de investigación y debate creada por Santalucía, uno de los mayores grupos aseguradores nacionales. Su objetivo principal es fomentar el debate sobre el problema del ahorro sostenible además de indicar dos áreas de acción claves: ayudar a las personas a entender sus decisiones financieras y promover la colaboración colectiva para cambiar las actitudes de los consumidores hacia el ahorro a largo plazo.

El pilar básico del Instituto lo conforma un Foro de Expertos integrado por ocho profesionales e investigadores del mundo de la economía y las pensiones y presidido por José Ignacio Conde-Ruiz. La actividad del Instituto se sostiene en tres áreas de acción: el trabajo de investigación y reflexión del Foro de Expertos, la generación de estudios periódicos en materia de vida, pensiones y ahorro a largo plazo y el desarrollo de herramientas de análisis, ayuda y asesoramiento para los ciudadanos.



Octavio Granado

Licenciado en Filosofía y Letras por la Universidad de Valladolid y ha trabajado como profesor de enseñanza secundaria. Ha sido senador por designación de las Cortes de Castilla y León, cargo que ocupó desde 1983 hasta 2001. Durante su tiempo en el Senado, fue portavoz en varias comisiones, incluyendo Economía y Sanidad.

Ha sido secretario de Estado de la Seguridad Social en dos ocasiones, desde 2004 hasta 2011 y entre 2018 y 2020. Además, ha sido secretario federal del PSOE de Economía y Empleo y ha escrito diversas publicaciones sobre la financiación de la sanidad y la seguridad social, así como sobre el fracaso escolar y la inserción laboral.

Octavio Granado es un referente en el ámbito de la Seguridad Social y los Servicios Públicos en España, participando activamente en la formulación de políticas y reformas en estos sectores.

Índice

1. Introducción: el contexto socioeconómico



2. El contexto político y la influencia chilena



3. La primera Ponencia del Pacto de Toledo: 1995



4. La Comisión del Pacto de Toledo bajo el Gobierno del PP: 2003



5. Las resoluciones del año de la gran reforma: el informe de 2011



6. La última resolución del Pacto de Toledo en 2020: un trabajo comenzado con Rajoy (sin dictamen aprobado) y concluido con Sánchez



7. A modo de conclusiones





Introducción: el contexto socioeconómico

Introducción: el contexto socioeconómico

En abril de 1995 el Congreso de los Diputados aprueba una primera versión de lo que se ha dado en denominar el Pacto de Toledo (en adelante, PT). Intentemos situar en un mínimo contexto los factores de su aprobación.

En la década de los 90 las alteraciones del precio del petróleo agudizadas por la Guerra del Golfo y el estallido de la burbuja inmobiliaria en Japón empeoraban la situación de una economía, debilitada por el incremento de la deuda provocado por gastos extraordinarios: AVE, Barcelona '92, Exposición Universal de Sevilla. La terminación de estos eventos provoca un fuerte aumento del desempleo, su financiación hace dispararse el déficit y el PIB inicia una recesión con una contracción del 1,1% el primer trimestre de 1992 (sus resultados negativos durarán hasta el tercer trimestre de 1993). El Gobierno encara la crisis con tres devaluaciones sucesivas de la peseta, y una Ley Financiera que comporta una reducción del gasto público.

En lo que se refiere al sistema de Seguridad Social, el Gobierno de Felipe González había emprendido la primera reforma sobre el periodo de cómputo de las pensiones, a través de la Ley 26/1985, algunas reformas parciales con atenuación de las diferencias entre los regímenes especiales y el Régimen General y avances en aproximación de las bases de cotización a los salarios reales en sustitución de las originarias bases tarifadas; también la creación de las pensiones no contributivas a través de la Ley 26/1990 de Pensiones No Contributivas, en sustitución de las pensiones asistenciales heredadas del franquismo (FONAS, FAS). En 1982 la crisis financiera había dejado al sistema con poco más de 11 millones de afiliados, que eran 13,5 millones durante 1995, con un incremento superior a las cohortes de edad de la población activa, pero aún inferior a la de los países de la CEE.

La Seguridad Social había comenzado a finales de los años 80 la recepción de transferencias del Estado, que debían servir de base para una separación de fuentes de financiación que llevaría a los servicios sociales y la asistencia sanitaria a financiarse con recursos tributarios, debido a su carácter universal que excluía la lógica del seguro que se aplicaba a las prestaciones contributivas. La existencia de prestaciones contributivas y no contributivas configuraba un sistema dual, financiado por cuotas y otra por impuestos, mientras que la financiación tributaria de la asistencia sanitaria y de los servicios sociales permitiría su gestión por parte de las administraciones territoriales, como ya había comenzado

a suceder en el País Vasco, Cataluña, etc. Desde el punto de vista de las prestaciones, hay tres niveles: servicios universales, prestaciones contributivas y prestaciones no contributivas (para quienes no han alcanzado o han terminado las contributivas).

Pero esta separación de fuentes financieras no había llegado a ser plena en 1995, y las cuentas del sistema, que todavía soportaba la sanidad y los servicios sociales, se debilitaron notablemente en 1994 y, de hecho, entraron en déficit en 1995. El secretario general de la Seguridad Social tuvo que hacer frente a determinadas entidades financieras que pretendían no anticipar fondos para el abono de la extraordinaria de navidad a los pensionistas, con la amenaza de excluir a las entidades que así se comportaran del conjunto de cajas y bancos con las que trabajaba el sistema de pensiones. Después de las elecciones de 1996, el Gobierno de Aznar tuvo que recabar la colaboración de bancos y cajas en alguna situación de crisis de liquidez.



El contexto político y la influencia chilena

El contexto político y la influencia chilena

La situación política no era mejor que la económica. El Gobierno socialista de Felipe González había ganado las elecciones de 1993 por un escaso margen; todos los análisis sociológicos habían destacado el importante peso que las cohortes de mayor edad habían tenido en el voto al PSOE. La aversión al cambio de las personas mayores se fortalecía además por una cierta falta de claridad de las propuestas opositoras, consideradas solventes en empleo, pero que en pensiones eran menos claras, oscilando entre reformas en el sistema de reparto o transición radical hacia la capitalización.

En 1980 Chile, a propuesta del ministro de Trabajo y Previsión Social, José Piñera, había aprobado un sistema de capitalización, basado en las administradoras de fondos de pensiones (APF). Los trabajadores que ingresaran en el mercado laboral debían realizar sus aportaciones a estos organismos, mientras los que ya figuraban como adscritos podían elegir cotizar según el antiguo sistema o incorporarse al nuevo. También se privatizó completamente en salud la gestión de las contingencias profesionales, y la salud común se abrió a instituciones sanitarias privadas.

Con la caída de la dictadura, Piñera, candidato frustrado a la Presidencia en 1993, fundó en 1994 *The International Center for Pension Reform*. Visitó decenas de países, y consiguió que en algunos se aprobaran reformas que instauraban parcialmente sistemas de capitalización. Como curiosidad, citemos el comienzo de uno de sus libros más conocidos **“Un fantasma recorre el mundo. Es el fantasma de la quiebra de los sistemas de pensiones basados en el paradigma del reparto”**. La coincidencia con el comienzo del **Manifiesto Comunista** no fue casual. Piñera no visitó en aquel momento España, pero sus tesis fueron recogidas y ampliamente difundidas. Todavía resuenan los ecos de sus mensajes en algunos mensajes políticos.

En realidad, esta propuesta obligaría al Gobierno español a financiar con impuestos el total de las pensiones pagadas, mientras durante las décadas siguientes las aportaciones se capitalizaban. La deuda pública generada en este proceso sería imposible de financiar, e igualmente imposible seguir los criterios de la UE. Pero en aquel momento las propuestas de Piñera tenían repercusión. De hecho, en 1996 el Círculo de Empresarios, decepcionado por el PT publicó **“Una propuesta de reforma del sistema de pensiones en España”**, donde el autor detalla como realizar en España lo que ya aplicó en Chile.

Por cierto, las reformas de Piñera fueron parcialmente desarticuladas por la presidenta Bachelet, y revertidas globalmente por el Gobierno del presidente Boric este mismo año 2025, con el acuerdo de la mayoría de los legisladores de la oposición conservadora, en lo que podría considerarse una venganza poética de los defensores del sistema de reparto.

En España, a comienzos de 1994, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, José Griñán y el Secretario General de la Seguridad Social inician contactos con CiU y con el Partido Popular para abordar un acuerdo en materia de Seguridad Social; en la letra no escrita del Pacto estaba la exclusión del tema de las pensiones de la campaña electoral, ya que el refrendo de los dos grandes partidos permitiría que todos los ciudadanos percibieran una sintonía que excluía la utilización partidista. Las personas que participaron en las reuniones del PT por parte del Partido Popular, Rodolfo Martín Villa, Juan Carlos Aparicio y Cristóbal Montoro, defendían abiertamente las tesis reformistas del sistema de reparto frente a los partidarios del paso radical hacia la capitalización.



La primera Ponencia del Pacto de Toledo: 1995

La primera Ponencia del Pacto de Toledo: 1995

En 1994, a propuesta de Convergencia i Unió, el Congreso acuerda constituir, dentro de la Comisión de Presupuestos, una ponencia a fin de elaborar un Informe que analizara los problemas estructurales de la Seguridad Social y las reformas a acometer. Participarán en ella, además de los ponentes populares mencionados, por el PSOE Joaquín Almunia, Alejandro Cercas y Constantino Méndez (sustituido por Justo Zambrana), Francesc Homs y Rafael Hinojosa por CiU, Emilio Olabarría por el PNV.

La ponencia realizaría sus trabajos en un ambiente de colaboración difícil de entender en una situación política muy agitada; en algunas reuniones acudían para asesorar los trabajos de los diputados funcionarios de la Administración, como José Antonio Panizo y Fidel Ferreras. El carácter consensuado del documento se pone de manifiesto en que comienza su relato haciendo una relación de todos los documentos que han estado en el origen del sistema español de Seguridad Social, situando su origen en la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900, continuando con la creación del Instituto Nacional de Previsión de 1908, la Ley de Retiro Obrero Obligatorio de 1919, la Ley de Bases de 1963, la Ley General de Seguridad Social de 1966, el Real Decreto 36/1978 que reforma el INP con la creación del INSS, el INEM, el INSALUD, el INSERSO y la Tesorería General, la Ley General de Sanidad 14/1986 y los textos ya comentados (Ley 26/1985 de Reforma y Sostenibilidad, Ley 26/1990 de Pensiones No Contributivas, Real Decreto Legislativo 1/1994 de Texto Refundido).

Las comparecencias realizadas ante esta Ponencia, inferiores en número a las de ocasiones siguientes, reflejan el protagonismo en esta cuestión de los agentes sociales CEOE (José M^a Cuevas), CCOO (Antonio Gutiérrez) y UGT (Cándido Méndez, representados por los secretarios generales, los departamentos de la Administración afectados, el Secretario General Adolfo Jiménez Fernández, la Directora General Ana Vicente Merino, y algunos expertos independientes, entre los cuáles estarán los catedráticos Ignacio Cruz Roche, Vicente T. González Catalá y Manuel Peraita Huerta, Presidente del Instituto de Actuarios Españoles, que a su vez participarán en la elaboración del Estudio Económico Actuarial “La Seguridad Social en el umbral del siglo XXI” (Ministerio de Trabajo, 1995).

El PT realiza un análisis de la situación demográfica de España, incidiendo en la natalidad, la esperanza de vida y la aportación al sistema de pensiones que realizan las personas inmigrantes. También de la marcha de la economía española, del empleo, de la integración de las mujeres. El sistema es descrito en función no sólo de variables demográficas, sino del comportamiento de los pensionistas (edad de jubilación) y de la estructura del sistema de los ingresos (aportaciones del Estado, lucha contra el fraude en la cotización).

El primer informe todavía menciona el objetivo de los Pactos de la Moncloa de 1977 de que las transferencias del Estado llegaran al 20% del Presupuesto del Sistema, que entonces todavía integraba la sanidad.

El informe de 1995 describe como factores que inciden en el incremento de los gastos el envejecimiento de la población y la elevación de las pensiones mínimas, aunque en el primero de estos factores la descripción es bastante somera (entre 1995 y 2000 el incremento será del 1,6%, del 2000 al 2020 en tasas cercanas al 1% y, posteriormente, “aumentará a un ritmo superior”, que no se detalla).

El informe menciona que España tiene en 1995 “la tasa de actividad más baja de la Unión Europea”, describe en términos modestos la aportación de los inmigrantes, que cifra en 220.000 personas en la última década, y señala la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, reflejando que puede dar lugar a nuevas formas de discriminación. El diagnóstico se completa señalando la imperiosa necesidad de que las bases de cotización coincidan con los salarios reales, y de que los ciudadanos revisen y evalúen periódicamente el funcionamiento del sistema.

En el apartado de recomendaciones de reformas futuras, la Ponencia hace una solemne declaración de intenciones: *“...la demanda... de sustituir el sistema de reparto y solidaridad intergeneracional por otro basado en la capitalización... es rechazable por razones sociales e inviable técnicamente”,* rechazando asimismo que el sistema se oriente a la financiación sólo de las pensiones mínimas. *“La Ponencia aboga por hacer viable financieramente el actual modelo de Seguridad Social... que debe financiar sus pensiones con cotizaciones sociales a través de un modelo de reparto.” “La Ponencia, al plantearse la reforma de la Seguridad Social, quiere garantizar en el futuro un sistema de pensiones justo, equilibrado y solidario, de acuerdo con los principios contenidos en el artículo 41 de la Constitución Española”.*

Entre las cuestiones mencionadas en las recomendaciones de la Ponencia, destacan:

- La separación de fuentes, concluyendo que *“las aportaciones del Presupuesto del Estado deberán ser suficientes para financiar las prestaciones no contributivas, la sanidad, los servicios sociales y las prestaciones familiares”*.
- La necesidad de la constitución de reservas en el sistema de Seguridad Social (primera mención en sede parlamentaria).
- La vinculación entre equiparación de prestaciones entre regímenes y la equidad en las aportaciones.
- La simplificación de la estructura del sistema, con dos únicos regímenes, de trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia.
- La integración orgánica de todas las funciones de Seguridad Social.
- La reducción de cotizaciones a las personas con mayor vulnerabilidad económica (Libro Blanco de Jacques Delors)
- El mantenimiento de un tope máximo de prestaciones.
- La mejora de la solidaridad, con elevación del periodo de percibo de la pensión de orfandad y de las pensiones de viudedad en casos de menores ingresos.
- Defiende reformas flexibles y graduales sobre la edad de jubilación, considerando *“muy aconsejable la prolongación voluntaria de la actividad laboral de quienes libremente lo deseen”*.
- La mejor ordenación de la previsión social complementaria.
- Y acaba con la recomendación de disponer de una Ponencia estable que en el plazo de cinco años analice la marcha del sistema y el cumplimiento de sus recomendaciones.

4

—

La Comisión del Pacto de Toledo bajo el Gobierno del PP: 2003

La Comisión del Pacto de Toledo bajo el Gobierno del PP: 2003

El 30 de septiembre del año 2003, en una legislatura de mayoría absoluta del Partido Popular, se aprueba el segundo Informe de la ya Comisión no permanente del PT, con estructura propia. Ocupa la Presidencia Jesús Merino y, después, Fernando Fernández de Troconiz. El portavoz del Partido Popular será Tomás Burgos, posteriormente secretario de Estado con el Gobierno Rajoy. Fátima Báñez, después Ministra de Trabajo, será vocal. En el Grupo Socialista la portavoz prácticamente todo el periodo será Isabel López i Chamosa, que luego repetirá con Rodríguez Zapatero. Inmaculada Riera será la portavoz de CiU, Antero Ruíz de Izquierda Unida e Iñaki Txueka del PNV, en una Comisión sin el peso político de la primera ponencia, pero con un calendario muy completo de comparecencias y un viaje a Bruselas y Berlín para realizar contactos con las instituciones comunitarias (Parlamento Europeo, comisarios) y con el sector alemán del seguro.

Las comparecencias realizadas en la Comisión, además de los representantes de los ministerios afectados, volvieron a ser los representantes de CEOE (Juan Jiménez Aguilar) y CEPyME (Elías Aparicio), CCOO (José M^a Fidalgo) y UGT (Cándido Méndez de nuevo). En esta ocasión acudieron a la Comisión diversos representantes de organizaciones de pensionistas (como UDP y CEOMA), de viudas, asociaciones territoriales de Euskadi y Cataluña, las organizaciones profesionales agrarias ASAJA, UPA Y COAG, y de sectores relacionados con los fondos de inversión, como INVERCO (Mariano Rabadán). Entre la Administración destacó la comparecencia de Carmen Alcaide, directora del INE, y en la sociedad civil la presencia de Ángel Renes, por Cáritas, y de Alberto Arbide Mendizábal, por el CERMI. Como expertos comparecieron Emilio Ontiveros, Juan Dolado, José Barea, Víctor Pérez Díaz, además de repetir algunos de los que habían comparecido en la Ponencia de 1995, como Ana Vicente. La Comisión se entrevistó con Pedro Solbes, entonces Comisario Europeo de Economía, y con Anna Diamantopoulou, Comisaria Europea de Empleo y Asuntos Sociales, y Odile Quentin, directora general de Empleo y Asuntos Sociales, examinando numerosa documentación proveniente de reformas realizadas en otros países europeos.

La Comisión hizo balance de las iniciativas legislativas aprobadas desde 1995 hasta 2003. La primera, la Ley 24/1997 de 15 de julio, consecuencia no sólo de las recomendaciones de 1995, sino del Acuerdo Social para la Consolidación y Racionalización del Sistema de

Seguridad Social suscrito por el Gobierno en 1996 con Comisiones Obreras y la Unión General de Trabajadores. Dicha ley eleva el periodo de cómputo para el cálculo de la pensión de los ocho años vigentes en ese momento hasta los quince años, y consolida los acuerdos de revalorización producidos en el años 2000 entre el gobierno y los agentes sociales.

Por otro lado, el artículo 17 de la Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria establece que los excedentes que pudieran producirse en el sistema de Seguridad Social se aplicarán prioritariamente a un Fondo de Reserva. Y la Ley 35/2002, de 12 de junio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible. Dicha ley desarrolla un acuerdo entre el Gobierno, CEOE, CEPyME y Comisiones Obreras, y además de poner en marcha un procedimiento para la jubilación anticipada de trabajadores de todos los sectores, estableció un aumento del porcentaje de la pensión de viudedad que pasó del 45% al 52% y al 70% con cargas familiares, y un aumento del periodo de percepción de la pensión de orfandad. También estableció bonificaciones para mujeres que reanudaran su actividad laboral tras el parto, mayores de 55 años con antigüedad y mayores de 65 años con carrera completa de cotización.

Los acuerdos del Consejo de Laeken en septiembre de 2002 marcan este informe del PT con un claro sesgo europeo, en el que destacan las referencias a las reformas alemana y sueca. La Comisión enumera las recomendaciones comunitarias: adopción coordinada de medidas en el marco de un enfoque europeo conjunto; los sistemas deben garantizar ingresos dignos; viabilidad financiera y su capacidad de respuesta ante las transformaciones sociales; incentivar que los trabajadores de mayor edad permanezcan en activo; realizar el principio de justicia entre las generaciones; reforzar los sistemas complementarios de capitalización; reducir la carga impositiva sobre el trabajo; fomentar la incorporación de las mujeres; adoptar programas flexibles que permitan retrasar la edad de jubilación; atraer inmigrantes; fomentar el crecimiento de los índices de natalidad, previsibilidad y transparencia de las pensiones; adopción de indicadores homologables a nivel europeo; eliminación de trabas fiscales a las pensiones complementarias; implicación de los agentes sociales, etc. Un conjunto de indicaciones bien intencionadas, en algunos casos, contradictorias con la propia legislación española.

El PT entra en las proyecciones de población realizadas por el INE para los flujos migratorios, establecidas en base a tres hipótesis: central, desfavorable (suspensión de la inmigración y retornos) y optimista (basada en la entrada de 250.000 inmigrantes al año). En la hipótesis más alta se preveía una población en 2030 de 46,2 millones de habitantes. Se refiere otra proyección de Juan Antonio Fernández Córdón (CSIC), que considera una esperanza de vida al nacer de 78,5 años (hombres) y 84,9 (mujeres) en 2050, también desfasada ya. Las proyecciones demográficas contenidas en los informes PT no son precisamente su parte más lúcida.

Llegando al capítulo de conclusiones y recomendaciones, el PT relativiza la capacidad de las aportaciones de expertos o de otros países: *“Nada hay que lleve a considerar inexorable una previsión a largo plazo por lo que se refiere a la evolución de las variables demográficas o macroeconómicas”*. Resalta el PT de 1995, fruto del acuerdo *“que forma ya parte del acervo cultural y político de nuestro país”*.

Los once objetivos expuestos por el Consejo de Laeken de diciembre de 2001 para definir el **“método abierto de coordinación”** en materia de pensiones son considerados asumibles por el conjunto de las fuerzas políticas españolas y los expertos consultados. La Comisión valora en términos nada autocríticos el cumplimiento de objetivos: separación y clarificación de fuentes de financiación, mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, constitución del Fondo de Reserva, aproximación entre las prestaciones de los diferentes regímenes, un único tope de cotización común en todos los regímenes, las cotizaciones a través de las bonificaciones se orientan al empleo de las categorías especialmente vulnerables, y se han dado pasos en la mejora de la gestión y la modernización del sistema, de la solidaridad en relación con la viudedad y la orfandad, la lucha contra el fraude y la contributividad del sistema. Esta autocomplacencia llega a afirmar que la jubilación parcial con contrato de relevo es un instrumento para la jubilación gradual, cuando sólo funciona como fórmula de anticipo. Como leve toque de crítica, el Informe PT recomienda que se ahonde en el desarrollo de los sistemas complementarios.

Las nuevas recomendaciones aprobadas tienen un carácter meramente adicional:

- La atención a las nuevas formas de vinculación profesional, caracterizadas por la intermitencia.
- Seguir avanzando en la conciliación, en la atención a las nuevas situaciones de marginalidad o de violencia contra las mujeres.

- Una pronta regulación de la legislación sobre dependencia.
- Una especial atención a las personas con discapacidades.
- Que el mercado laboral se adecúe a los inmigrantes, para evitar situaciones de marginalidad, explotación o trabajo clandestino.



Las resoluciones del año de la gran reforma: el informe de 2011

Las resoluciones del año de la gran reforma: el informe de 2011

La Comisión no permanente vuelve a constituirse en 2010 a propuesta del PSOE y de sus socios habituales, CiU y PNV, cuando el acuerdo con los interlocutores sociales sobre la reforma de las pensiones es inminente. Tras alcanzar el Ejecutivo este acuerdo con CCOO, UGT, CEOE y CEPyME, las Cortes Generales aprobarán con leves modificaciones en 2011 el texto presentado. **Las modificaciones sustanciales no fueron consecuencia de la tramitación legislativa, sino de la dura negociación fundamentalmente con los sindicatos.**

En un resumen esquemático, lo que inicialmente era un retraso general en la edad de jubilación de dos años se convierte en un retraso para los trabajadores que no tengan carrera de cotización completa, articulándose en la norma diversos procedimientos transitorios que relativizan la aplicación. La norma entra en vigor en 2013, y así las cosas entre excepciones y procedimientos transitorios comienza afectando a un número reducido de pensionistas, aunque en la actualidad la normativa de 2011 afecta a la mayoría.

La Comisión estuvo presidida por el diputado del PP Juan Morano Masa, y los portavoces fueron Isabel López i Chamosa (PSOE), Tomás Burgos (PP), Carles Campuzano (CiU), Emilio Olabarría (PNV), Gaspar Llamazares (IU) y Olalla Fernández Dávila (Mixto, BNGa). **Las comparecencia repitieron el esquema de la Comisión de 2003: organizaciones sociales, de pensionistas, de la sociedad civil (CERMI, INVERCO), de autónomos. Cada grupo repitió muchas de las comparecencias ya realizadas en 2003, e incluso en la Ponencia de 1995.**

La Comisión repite bastante los esquemas anteriores; recapitula en las recomendaciones anteriores; analiza las modificaciones legales producidas de 2003 a 2010, destacando la Ley 28/2003 de 29 de septiembre, Reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, y la Ley 40/2007 de 4 de diciembre de Medidas en Materia de Seguridad Social, como consecuencia de un acuerdo suscrito con los interlocutores sociales. **Destaca el endurecimiento de las condiciones de jubilación parcial, los incentivos a la prolongación voluntaria de actividad, el nuevo procedimiento de cálculo de la jubilación permanente que evita su utilización como puerta falsa a la jubilación, la eliminación de las pensiones de viudedad para los divorciados que no recibieran indemnizaciones de su excónyuge,**

su concesión las parejas de hecho en condiciones muy estrictas, y el establecimiento de un marco restrictivo para la viudedad para matrimonios breves con enfermos.

Tras una somera descripción de la situación de la Seguridad Social en 2010, el capítulo de orientaciones comunitarias viene protagonizado esencialmente por el “Libro Verde de las Pensiones”, aprobado por la Comisión Europea en 2010. Las recomendaciones del Libro Verde recogidas hacen referencia al aumento de la esperanza de vida, lo que conllevará con la disminución de la natalidad al aumento de la tasa de dependencia, y generará problemas financieros. Las reformas aprobadas en los países europeos reseñadas especialmente hacen referencia al aumento del periodo de cálculo, a la restricción de las jubilaciones anticipadas, a los incentivos a la prolongación voluntaria de la vida laboral, al reforzamiento de los sistemas complementarios, etc. El Libro Verde considera que las reformas realizadas han aumentado la sostenibilidad del sistema, y la responsabilidad de los ciudadanos.

Como no podía ser menos, existe **un capítulo de proyecciones demográficas, algo más ajustadas a la realidad que los informes PT precedentes**. El Informe PT hace incursiones sobre temas nuevos: incremento de la urbanización, plena incorporación al mercado de trabajo de las mujeres, difuminación de los límites entre juventud, edad adulta y tercera edad, crecimiento de las migraciones.

En las recomendaciones, el Informe PT vuelve a defender los principios fundamentales de los documentos anteriores, enfatizando a que la Seguridad Social forma ya parte de la historia de España. Solicita que se complete la financiación por el Estado de los complementos a mínimo, y que la Seguridad Social resuelva los préstamos concedidos por el Estado entregando la titularidad dominical de los hospitales gestionados por las Comunidades Autónomas. Defiende garantizar la sostenibilidad de las pensiones, analizando otros elementos posibles para la definición del indicador de revalorización, como crecimiento de la economía o de las cotizaciones. Curiosa recomendación para un año, 2011, en el que las pensiones contributivas (no así las no contributivas) sin complemento a mínimos se verán congeladas. El PT defiende especialmente la culminación del proceso de integración de regímenes y la convergencia entre Clases Pasivas y Seguridad Social. Al final de 2011 ya estará integrado el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social (REASS), el Régimen Especial de Empleadas de Hogar y se habrá dictado una disminución que establece la extinción de las Mutualidades (Clases Pasivas, MuGeJu e ISFAS) para los empleados públicos que hubieran ingresado en la Administración después de 1º de enero

de 2011. El Informe PT, tras unos apartados más reiterativos de incentivos al empleo, lucha contra el fraude, modernización e información, reitera la conveniencia de la integración de las entidades en una Agencia y dedica un apartado a las Mutuas. La relevancia de la inmigración legal es destacada en otro apartado. En el apartado de lucha contra el fraude hay una explícita referencia al combate contra el absentismo injustificado, por entender que es una práctica abusiva.

Las conclusiones más novedosas del Informe de 2011 hacen referencia a cuestiones que luego se verán convertidas en normativa legal a través de la Ley 27/2011 de 1 de agosto sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social. Así en el apartado de contributividad se recoge la conveniencia de calcular la pensión sobre toda la vida laboral, aunque se recoja que los trabajadores de mayor edad no vean reducida su pensión como consecuencia del reparto desigual de sus cotizaciones en su vida laboral.

Sobre la edad de jubilación, el Informe del PT **señala que la jubilación anticipada sólo debe aplicarse en carreras de cotización largas, que debe desincentivarse la expulsión del mercado de trabajo de los trabajadores de mayor edad** (antes de final de 2011 estará aprobada la “enmienda Telefónica” que obliga a que la empresa se haga cargo de todas sus prestaciones si son despedidos en un ERE), que no debe existir ninguna edad de jubilación obligatoria, que la edad de jubilación legal debe acercarse a la real (sólo en 2024 hemos conseguido que la media de edad supere en España los 65 años) y que debe incrementar la posibilidad de aumentar la flexibilidad y gradualidad de la jubilación.

Se solicita que la viudedad se concentre en mayores de 65 años sin otros ingresos, que se incorporen en el cálculo de la viudedad los parámetros que rigen en el cálculo de la jubilación, que la pensión de orfandad pueda percibirse hasta los 25 años y que se homogeneicen en todo el sistema los límites de edad para el percibo de prestaciones.

El Informe del PT solicita un **mejor tratamiento fiscal de las pensiones de invalidez y viudedad; el incremento de las pensiones mínimas y la subsanación de las lagunas que se detectan en la esfera no contributiva, como, por ejemplo, la inexistencia de una prestación no contributiva de orfandad.** Requiere al Gobierno una nueva definición de los umbrales de pobreza, que refuerce los sistemas complementarios vinculados a la negociación colectiva, que cree planes de pensiones especiales para los autónomos, adecuados a la intermitencia de sus rendimientos, y que favorezca que las mujeres pue-

dan beneficiarse de las aportaciones realizadas por su cónyuge.

También se requiere una mayor atención a las cuestiones de género, en particular a las vinculadas a los periodos de interrupción por cuidado de hijos o de familiares en situación de dependencia. Solicita que se estudie **la posibilidad de cotizar por jornadas parciales en el caso de explotaciones familiares y de cotizar para generar pensión en favor de cónyuges no trabajadores.**

En materia de discapacidad, después de una serie de afirmaciones ya reiteradas, el PT aboga por el establecimiento, que se producirá en el Real Decreto 1698/2011 de 18 de noviembre, de coeficientes reductores para los colectivos que ven reducida su esperanza de vida por una situación de discapacidad, y por una mayor flexibilidad en la compatibilidad de pensión de incapacidad permanente y trabajo.

Las últimas recomendaciones abogan porque el Fondo de Reserva de la Seguridad Social tenga una sección específica en la estructura presupuestaria. También se solicita que el PT tenga la calidad de Comisión permanente dentro del Congreso de los Diputados.

Los votos particulares reflejarán el rechazo de las recomendaciones por parte de Izquierda Unida, un rechazo de lo que ya comenzaba a perfilarse como una alianza del PSOE con las fuerzas nacionalistas por parte de Rosa Díez, diputada adscrita al Grupo Mixto, la tradicional reclamación del traspaso de la Seguridad Social por parte del PNV, y dos enmiendas de diferente calado, una muy moderada sobre la aplicación paulatina y gradual de la elevación de la edad de jubilación, por parte de CiU, y otra negando la elevación de esta edad de los 65 años por parte del Grupo Parlamentario Popular, que, no obstante, mantuvo la aplicación de los contenidos básicos de la ley durante su etapa de gobierno.

6

**La última resolución
del PT en 2020:
un trabajo comenzado
con Rajoy (sin
dictamen aprobado) y
concluido con Sánchez**

La última resolución del PT en 2020: un trabajo comenzado con Rajoy (sin dictamen aprobado) y concluido con Sánchez

El Congreso aprueba la última resolución de la ya permanente Comisión del Pacto de Toledo el 27 de octubre de 2020 aprobó la última resolución del PT. Los trabajos de la Comisión durante este periodo han estado marcados por una situación excepcional: la Comisión se constituyó en 2016, bajo la presidencia de Mariano Rajoy, y, sin embargo, **sus conclusiones se aprobaron bajo la de Pedro Sánchez-Castejón. Intentaremos ofrecer, con las referencias puramente objetivas de los temas abordados en los dos periodos, una visión que indique diferencias de puntos de vista.**

En el primer período, la presidencia de la Comisión fue ocupada por la exministra Celia Villalobos; en 2020 será Magdalena Valerio, exministra de Trabajo. Pasarán por la Comisión Carles Campuzano, por CiU, Jordi Salvador, por ERC, Íñigo Barandiarán, por el PNV, Merçé Perea, por el PSOE. Por el PP pasarán como portavoces Gerardo Camps y Tomás Cabezón. Yolanda Díaz, antes de ser ministra, será portavoz de Podemos. El informe de esta comisión dual acabará siendo aprobado por PSOE y PP, mientras los socios de investidura del PSOE optarán mayoritariamente por la abstención. VOX votará en contra en Comisión y cederá hasta la abstención en el Pleno.

Las comparecencias realizadas siguen manteniendo los nombres que se repiten a instancias de los grupos. José Ignacio Conde-Ruiz, de FEDEA, José Luis Escrivá, en representación de la AIREF, serían las novedades más significativas. En los materiales aportados a la Comisión se reiteran los estudios internacionales, sobre las perspectivas demográficas de España y sobre la sostenibilidad del sistema. Pero destacarían como novedosas las propuestas de CCOO para el incremento de la base máxima de cotización, de Francisco Javier de Lorenza Gilsanz por Cáritas sobre un sistema más inclusivo de garantía de rentas en España, de Lourdes López Cumbre, catedrática de Cantabria, sobre un fondo de pensiones gestionado por la Seguridad Social, y de Olga Fontinopoulou Basurko, profesora de la Universidad del País Vasco, sobre brecha de género y sistema.

La Comisión en su introducción agradece los trabajos de los directores de Ordenación de Seguridad Social, e incluso de una subdirectora, María Teresa Quílez Félez, ya jubilada.

El recorrido histórico inevitable del documento del PT se enmarca bajo la consideración de que, desde su creación, la Seguridad Social tuvo como objetivo la realización de ***“reformas financieras de contenido paramétrico”***. El documento destacará la magra realidad en 2020 del Fondo de Reserva de la Seguridad Social. También destacará la Ley 23/2013 de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización de Pensiones de la Seguridad Social, resaltando como la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2018 ha dejado en suspensión ambos contenidos. **El Informe del PT resalta cómo en 2013 se culminó la financiación del total de los complementos a mínimos de pensión y como el Informe de fiscalización nº 1381 del Tribunal de Cuentas recoge como la dilación en el abono de gastos no contributivos por parte del Estado no obedeció a criterios de racionalidad económico-financiera**, suponiendo un perjuicio para la Seguridad Social, al menos, en un importe estimado de 103.690 millones de euros, que deberían haber sido financiados en su totalidad por una aportación del Presupuesto del Estado.

El Informe del PT destaca una multiplicidad de normas aprobadas que modificaron en estos años referidos aspectos concretos de la normativa de Seguridad Social. Entre otras, se destacan la jubilación de artistas, pensiones de orfandad para víctimas de violencia de género, incremento de asignación por hijo a familias en situación de pobreza severa, la extensa serie de normativas relacionadas con la COVID-19. Especial atención merece el Real Decreto-ley 20/2020 de 29 de mayo, por el que se establece el Ingreso Mínimo Vital, del que se refieren los requisitos objetivos y formales.

Se detalla a continuación la situación de la Seguridad Social, reseñando las estadísticas sobre afiliados, pensionistas, cuantía de pensiones. En lo tocante a la edad de jubilación se señala que pasó de 63,87 años en 2011 a 64,56 años en 2020. Las orientaciones comunitarias son abordadas desde el punto de vista de la vinculación entre las prestaciones dignas y la viabilidad financiera del sistema, señalando los contenidos de contributividad, suficiencia, igualdad y universalidad constitutivos del Pilar Europeo de Derechos Sociales. En cuanto a las proyecciones demográficas (INE, EUROSTAT, AIReF), la mayor proximidad permite que las distorsiones sean menores

Las recomendaciones comienzan por una defensa del modelo vigente de pensiones, en el que el PT se mantiene firme en los términos de los anteriores documentos. Estos serían los contenidos resumidos:

- Reitera su apuesta por el traspaso de la titularidad dominical de los hospitales y se hace eco del contenido de las resoluciones del Tribunal de Cuentas.
- En cuanto a la revalorización de las pensiones, se sigue apostando por la vinculación al IPC, aún asumiendo que el vigente sistema no goza del suficiente consenso político y social.
- Destaca la insuficiencia del Fondo de Reserva para resolver situaciones estructurales, aunque mantiene sus determinaciones originarias.
- Defiende la apuesta por la existencia de dos regímenes básicos, y por la paulatina adaptación de las cotizaciones de los autónomos a sus rendimientos reales, y de los asalariados a los salarios reales.
- Los párrafos destinados a incentivos al empleo, modernización e información al ciudadano, mutuas colaboradoras, gestión de la Seguridad Social (olvidada la Agencia se hace hincapié en el refuerzo de las plantillas), lucha contra el fraude, contributividad, prestaciones de muerte y supervivencia, solidaridad, jóvenes, personas con discapacidad, inmigrantes, tienen un redactado similar al de otros Informes del PT.

Contenidos resaltados: que se fomente la permanencia de los trabajadores en activo, que no se utilice la jubilación como una forma de regulación de empleo; se solicita una regulación de la normativa que regula las jubilaciones anticipadas en situaciones de penosidad y peligrosidad. Defiende la equiparación de las pensiones entre hombres y mujeres, y la adecuación de la Seguridad Social a las personas empleadas en las plataformas digitales. La previsión social complementaria debe incorporar “más transparencia”. En cuanto al control y supervisión de la marcha del sistema, debe realizarse una revisión general del cumplimiento de recomendaciones a los cinco años.

La lectura final del documento transmite una cierta sensación de *dèjà vu*. La tendencia de los textos periódicos a reiterar su estructura y contenidos hace que se abunde en repeticiones innecesarias.



A modo de conclusiones

A modo de conclusiones

Yo he sido por dos ocasiones secretario de Estado. El Pacto de Toledo es celebrado y aplaudido en América Latina, citado profusamente por las fuerzas de oposición parlamentaria en los países europeos, y relativamente desdeñado en España. Me han preguntado a veces como el PT ha conseguido sobrevivir. Es una institución singular en un país de lógica política abrupta, caracterizada por el enfrentamiento endémico de los principales partidos y por la resistencia a abordar las cuestiones de estado con acuerdos duraderos. Su referencia parlamentaria ha transitado por varias legislaturas. No existe un ejemplo similar, aunque puedan encontrarse comisiones parlamentarias parecidas e instituciones singulares (el Instituto de Estudios Fiscales). En otras grandes políticas públicas no hay demasiada similitud. En Educación, los últimos intentos de grandes consensos se produjeron en la época del ministro Gabilondo. En Sanidad, enfrentamientos recientes sobre lo que puede considerarse lealtad institucional y alta inspección del Estado ponen de manifiesto la fragilidad de nuestra colaboración entre diferentes administraciones. En Infraestructuras o en Protección Civil, los reproches son el suelo que se pisa ante cualquier eventualidad. Y en materia de Hacienda, la alternativa más evidente al Pacto de Toledo, los *“libros blancos”* de académicos y especialistas, se agostan sin utilidad práctica legislatura tras legislatura.

No tendría pues demasiado sentido, a mi juicio, que hiciéramos una lectura descalificadora del Pacto de Toledo. La falta de solución de continuidad en materia de Seguridad Social es, comparativamente, ejemplar. En la medida que el Pacto de Toledo ha permitido que diferencias de criterio que en otros países comprometen gravemente la estabilidad no tengan efectos tan perniciosos en España, deberíamos defender sus efectos. El único mandato político en el que no se aprobó ningún dictamen del Pacto de Toledo, las reformas aprobadas sin acuerdo social, por una mayoría absoluta que se quebró en la siguiente convocatoria, provocaron que no se aprobaran los Presupuestos hasta que fueran anuladas de facto por la Ley de Presupuestos Generales del Estado (2018). Ni siquiera la legislatura que aprobó dichas reformas pudo culminar un dictamen del Pacto de Toledo, porque dicho informe habría explicitado la soledad política de los gobernantes entre un conjunto de fuerzas disidentes. Las reformas que hacen falta son reformas que se aplican, no las que se defienden como esforzadas tesis de arbitristas.

Además, el PT parece concitar la necesidad de una doble vía de acuerdos, con los interlocutores sociales y con los grupos parlamentarios. Aunque en su origen el consenso político antecedió al acuerdo social, en otras ocasiones han sido anteriores los acuerdos sociales, como algunos previos al Informe de 2003, y en 2011 ambos procesos caminaron en paralelo. Con una mayor precisión, cabría señalar que lo incompatible con la esencia del PT es el desacuerdo social y político simultáneo.

Podríamos aventurar que el PT pone de manifiesto la necesidad de aplicar reformas que no puedan constituirse en un factor de división profunda en términos políticos y sociales. Quienes descalifican el PT ponen de manifiesto cómo esta dualidad de planos de acuerdo, político y social impide que las reformas consideradas imprescindibles vean la luz. En realidad, esta forma de pensar denota una cierta impotencia, el reconocimiento de la imposibilidad de educar con convicción a la mayoría social para que se aprueben medidas de cambio radicales, y una cierta decepción con el funcionamiento de las instituciones democráticas. Analizando experiencias internacionales podemos comprobar cómo estados democráticos han podido aprobar reformas tan intensas como la sueca de 1994, después de una grave crisis financiera. En una situación similar España aprobó en 2011 la mayor reforma de pensiones contemporánea, con menor consenso político explícito y un cierto consenso político implícito (la reforma sobrevivió a la alternancia). La falta de capacidad para alcanzar estos acuerdos ha provocado en otros países una auténtica crisis institucional.

El PT supone pues la definición de un marco concreto de lealtad institucional, que supone no sólo la necesidad de llegar a acuerdos aplicables con interlocutores sociales y políticos, sino de mantener la legislación acordada por mayorías parlamentarias diferentes a la existente en cada momento. Algo inexistente en otros planos de la política. Este hilo conductor amplio, que tiene dimensiones en el tiempo, en el espacio político y en el entorno social, es el que contemplan admirados países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, y que ha inspirado consensos como el obtenido en Chile, precisamente para cancelar la reforma Piñera, cuya reivindicación movilizó a los grupos políticos del PP, PSOE, CiU y PNV para encontrar una línea de defensa común del sistema de reparto.

No es difícil encontrar en la historia de la Seguridad Social española elementos históricos que convierten al PT en heredero simbólico de los esfuerzos de los tecnócratas que crearon a trompicones un sistema de reparto para absorber con sus recursos la crisis financiera de las mutualidades y del Instituto Nacional de Pensión (INP), que amenazaban

con dejar a centenares de miles de españoles sin pensiones de jubilación dignas. Ahora el adversario de las reformas aplicables ya no son las propuestas imposibles de una transición radical a imposible a la capitalización, como cuando se creó el Pacto de Toledo. Son las reformas inaplicadas, defendidas por una misma ortodoxia ficticia, académicamente impecable, pero que olvida lo esencial en un sistema de reparto: los intereses de las personas. Intereses de las personas que requieren de medidas que deberán ganar, como lo hizo el Plan Nacional de Estabilización Económica de 1959, un respaldo fiscal para conseguir mayores aportaciones, pero esencialmente un respaldo social para hacer viables reformas que con aplicación gradual hagan justas y sostenibles las prestaciones. No es un combate épico, sino eminentemente práctico, que dura, según se mire, desde 1995 o desde 1963.

Sin duda será necesario perfeccionar el Pacto de Toledo, manteniendo la necesidad de hacer muchas reformas sucesivas, que amplíen la base del sistema, modifiquen las prestaciones, como se han modificado las familias, y hagan más equitativo el peso de los ingresos para conseguir que los recursos se apliquen sin imponer cargas injustas a sectores o cohortes de edad, o perjudiquen otras políticas públicas indispensables para los contribuyentes. Quienes han defendido el Pacto de Toledo han defendido reformas permanentes, que persiguen que mientras exista relevo generacional sobreviva el sistema de reparto. No es un objetivo desdeñable.

Instituto **santalucía**

www.institutosantalucia.es