

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, de creación del Consejo, previo análisis y tramitación por la Comisión de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social y de acuerdo con el procedimiento previsto en su Reglamento de Organización y Funcionamiento interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión extraordinaria del día 27 de noviembre el siguiente

## **DICTAMEN**

### **I. ANTECEDENTES**

Con fecha 9 de noviembre ha tenido entrada en el Consejo Económico y Social un escrito remitido por el Excmo. Sr. Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, en el que solicita, a los efectos previstos en el apartado 1.1.a) del artículo 7 de la Ley 21/1991, la emisión por parte del Consejo de un Dictamen, en el plazo de quince días, sobre el Anteproyecto de Ley de Consolidación y de Racionalización del Sistema de la Seguridad Social.

La solicitud fue trasladada a la Comisión de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social para que procediera a la elaboración de la correspondiente propuesta de Dictamen.

En el marco del debate sobre la evolución futura de los Sistemas de Seguridad Social, que se está desarrollando en la práctica totalidad de los países de la Unión Europea, el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó en febrero de 1994 una Proposición no de Ley por la que se creaba una Ponencia, en el seno de la Comisión de Presupuestos, con la finalidad de elaborar un Informe en el que se analizarían los problemas estructurales del Sistema de la Seguridad Social en España y se indicarían las principales reformas que deberían acometerse en los próximos años para garantizar la viabilidad del sistema público de pensiones y evitar mayores déficits públicos en el Presupuesto del Estado. El Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión de 6 de abril de 1995, aprobó, sin votos en contra y sin modificaciones, el texto aprobado por la Comisión de Presupuestos sobre la base del Informe emitido por la Ponencia.

En desarrollo de las Recomendaciones contenidas en el citado Informe, el Gobierno convocó a los agentes económicos y sociales a fin de analizar las necesidades de reforma de la Seguridad Social y del establecimiento de criterios para su aplicación. El 9 de octubre de 1996, el Gobierno y las organizaciones sindicales Comisiones Obreras y

Unión General de Trabajadores suscribieron un Acuerdo sobre “Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social”, que recoge los planteamientos que, a juicio de los firmantes, deben ser tenidos en cuenta a la hora de la formulación de desarrollos legislativos sobre la materia.

El Anteproyecto de Ley que se dictamina articula una serie de medidas y de reformas normativas que, conforme explícita su Exposición de Motivos, tratan de reforzar los principios de contributividad, equidad y solidaridad como elementos configuradores del sistema de protección social en España y, al mismo tiempo, garantizar el imprescindible equilibrio financiero del mismo, que permita la consecución del objetivo perseguido: la consolidación del Sistema de Seguridad Social.

## **II. CONTENIDO**

El Anteproyecto, precedido de una Exposición de Motivos, consta de catorce artículos, una Disposición Derogatoria y una Disposición Adicional Única, a través de los que introduce un conjunto de modificaciones al Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS), aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio. No se acompaña de una Memoria explicativa ni económica de su repercusión.

Con una estructura peculiar, el Anteproyecto ha optado, por una ordenación temática o finalista que no se corresponde con la sistemática de dicha Ley. Cada objetivo de la reforma ha sido instrumentado en forma de un artículo, en ocasiones con distintos apartados. Respetando la sistemática del Anteproyecto, objeto de Dictamen, a continuación se expone sucintamente el contenido de su articulado y las líneas directrices que de él se desprenden y que han inspirado la reforma propuesta.

- El *Artículo 1* introduce la redefinición de la naturaleza -contributiva o no contributiva- de las prestaciones de la Seguridad Social a efectos de la clarificación y estricta separación de sus fuentes de financiación.

Tal separación se materializa en la nueva redacción dada al número 2 del artículo 86 del TRLGSS que, incorporando en esencia la primera recomendación del Pacto de Toledo, supone un avance en el proceso, ya en curso, de separación de las fuentes de financiación según la naturaleza de la protección. Como exclusiva fuente de financiación de la acción protectora en su modalidad no contributiva y universal, se señalan las aportaciones del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social, mientras que las prestaciones contributivas y los gastos derivados de su gestión y funcionamiento se cubrirán por medio del resto de los recursos generales para la financiación de la Seguridad Social, básicamente a través de cotizaciones sociales, y,

en su caso, por las aportaciones del Estado que se acuerden para atenciones específicas.

A estos efectos, se determina la naturaleza contributiva o no contributiva de las prestaciones de la Seguridad Social, incorporando a la redacción del TRLGSS sendas enumeraciones de las que habrán de tener uno u otro carácter. Cabe subrayar la consideración como prestaciones no contributivas de las prestaciones y servicios de asistencia sanitaria, los servicios sociales, los complementos a mínimos de las pensiones contributivas de la Seguridad Social y la prestación familiar de la Seguridad Social por hijo a cargo.

El régimen transitorio, en tanto no se materialice tal separación se regula mediante la introducción de dos Disposiciones Transitorias Decimocuarta y Séptima Bis. Por la primera, la fijación de los términos concretos de la aplicación de la separación de las fuentes de financiación se traslada a lo que establezca la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio económico. Por la segunda, se mantiene la actual división entre prestaciones por hijo a cargo no contributivas y contributivas, a efectos de su reconocimiento, en tanto no se materialice en su integridad la plena separación de las fuentes de financiación prevista en el primer apartado.

- En el *Artículo 2* se da nueva redacción al artículo 91.1 del TRLGSS, y con la finalidad de atender a las necesidades futuras del Sistema, se establece la constitución de un fondo de reserva con cargo a los excedentes de las cotizaciones sociales resultantes de la liquidación de los Presupuestos de la Seguridad Social de cada ejercicio.
- El *Artículo 3* incorpora una Disposición Transitoria Decimoquinta al TRLGSS. Con el fin de alcanzar una única base máxima de cotización por contingencias comunes para todas las categorías profesionales, se prevé la aproximación gradual de las cuantías correspondientes a las de los Grupos 5 a 11. La fijación de los términos concretos de tal aproximación se traslada a las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio.
- Por el *Artículo 4* se modifica la redacción del art. 161.1.b) del TRLGSS y se añade un nuevo apartado 4 a su Disposición Transitoria Cuarta. Se trata de una de las modificaciones orientadas a reforzar el elemento de la contributividad en el acceso a la pensión de jubilación de esta modalidad, mediante la ampliación gradual del periodo de referencia a efectos de la determinación de la base reguladora de la pensión de jubilación, que pasaría de los últimos 8 años previstos en la normativa vigente a los últimos 15 años de cotización. Consecuentemente, la consideración de los dos años de

“carencia cualificada” se hace también con referencia a los últimos 15 años de cotización.

- El *Artículo 5*, mediante la modificación del art. 162.1 del TRLGSS, adecua el procedimiento de fijación y cómputo de la base reguladora de la pensión de jubilación, en su modalidad contributiva, a la ampliación a 15 años del periodo previo de cotización considerado para ello. Dada la gradualidad de que se ha dotado a la implantación de dicha ampliación, se añade un nuevo apartado a la Disposición Transitoria Quinta que establece a su vez seis etapas en la aplicación de dicho procedimiento, que implica una fórmula de cálculo de la base reguladora según cada caso en función del grado de ampliación del periodo previo de cotización que haya sido considerado para ello.
- El *Artículo 6* modifica el art. 163 del TRLGSS eliminando la actual remisión a los reglamentos generales de la fijación de la escala procedente para determinar la cuantía de la pensión de jubilación contributiva. Tal materia deja de ser objeto de desarrollo reglamentario y pasa a formar parte del contenido del TRLGSS. Siguiendo el criterio de reforzar la proporcionalidad de la cuantía de la pensión de jubilación a los años de cotización se modifica el “peso” de los años y tramos de años a efectos de determinar el porcentaje correspondiente a la base reguladora, que determina la cuantía de la pensión.
- La cuantía de la pensión en los supuestos de jubilación anticipada se regula en el *Artículo 7*, dando nueva redacción a la regla 2ª del apartado 1 de la Disposición Transitoria Tercera del TRLGSS. En el primer párrafo se suprime el requisito de haber cumplido los cincuenta años de edad con anterioridad al 1º de enero de 1967 para los pensionistas que tuvieran la condición de mutualistas en aquella fecha. En el caso específico de jubilaciones anticipadas de trabajadores con cuarenta o más años de cotización, cumpliendo los requisitos anteriores, por causa de cese en el trabajo consecuencia de expedientes de regulación de empleo autorizados por las autoridades laborales o procedentes de la situación de subsidio asistencial de desempleo en favor de trabajadores mayores de cincuenta y dos años, el coeficiente reductor será del siete por ciento. Por último, se faculta al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para la modificación de las condiciones señaladas para los supuestos anteriores.
- El *Artículo 8* afecta fundamentalmente a las pensiones de invalidez permanente y modifica el TRLGSS en lo que se refiere a la redacción de los artículos 137, 138.1, 143 (nuevo apartado 4), añadiendo un nueva Disposición Transitoria, Quinta Bis. El actual concepto “invalidez” en estos casos pasará a recibir la denominación “incapacidad”, en sus grados parcial, total y absoluta, conservándose el de “invalidez”

sólo a efectos de la llamada “gran invalidez”. Este artículo incorpora importantes modificaciones que, de forma resumida, son las siguientes:

- Previsión del establecimiento, a través del desarrollo reglamentario, previo informe del Consejo General del Instituto Nacional de la Seguridad Social, de una lista de enfermedades que servirá para determinar el porcentaje de reducción de la capacidad de trabajo a efectos de la clasificación de la incapacidad permanente, cualquiera que sea su causa determinante.
  - Supresión de la referencia a la “profesión habitual” a efectos de la consideración de la incidencia de la reducción de la capacidad de trabajo para la determinación del grado de incapacidad. En su lugar se introduce el concepto de “profesión que ejercía el interesado o del grupo profesional, en que aquélla estaba encuadrado (...)”.
  - No reconocimiento del acceso a las prestaciones de incapacidad permanente si el beneficiario en el momento del hecho causante tiene la edad prevista y reúne todos los requisitos para el acceso a la pensión de jubilación.
  - Cambio de denominación de las “pensiones de incapacidad permanente” cuando el beneficiario cumpla sesenta y cinco años, por la de “pensiones de jubilación”.
- El *Artículo 9*, mediante la adición al TRFGSS de una nueva Disposición Adicional, Séptima Bis, prevé la equiparación gradual de las cuantías de las pensiones mínimas de viudedad, independizándolas progresivamente de la edad del beneficiario y reforzando la relación con las cargas familiares y un límite de rentas, a fin de evitar las actuales diferencias entre beneficiarios menores de sesenta años y los comprendidos entre sesenta y sesenta y cuatro años. Es respuesta a la Recomendación nº12 del Pacto de Toledo, plasmada también en el Acuerdo del Gobierno con los sindicatos.
  - El *Artículo 10* da nueva redacción al artículo 175 e incorpora una nueva Disposición Transitoria Sexta Bis al TRLGSS. Contempla la extensión temporal de la duración de la pensión de orfandad, ampliando el límite de edad para poder ser beneficiario de la misma hasta los veintiuno o veintitrés años en el supuesto de ausencia de ambos padres, supeditándolo a la condición de que el beneficiario no realice trabajos lucrativos. La nueva Disposición Transitoria aplaza la entrada en vigor de esta medida hasta el 1º de enero de 1999, estableciendo para los dos años que median hasta entonces una graduación en ascenso de los límites de edad actuales hasta llegar a los previstos.

- El *Artículo 11* modifica el artículo 48 del TRLGSS y establece la revalorización automática de las pensiones y de su revisión en caso de desviación del IPC real sobre el IPC previsto. La revalorización se hará al comienzo de cada año en función del correspondiente Índice de Precios al Consumo previsto para dicho año. Si el IPC acumulado noviembre sobre noviembre fuese superior al que se previó para igual periodo, en función del cual se calculó dicha revalorización, ésta se actualizará de acuerdo con lo que se establezca en la respectiva Ley de Presupuestos Generales del Estado; la diferencia se abonará en un pago único antes del 1º de abril del ejercicio posterior. Si el IPC previsto resultase superior al realmente producido, las diferencias se absorberían en la revalorización que correspondiera aplicar en el siguiente ejercicio económico.
- El *Artículo 12*, mediante la incorporación de una nueva Disposición Adicional Vigésimo Sexta al TRLGSS, prevé la posibilidad de que el Gobierno favorezca la permanencia en activo de los trabajadores que hayan alcanzado la edad de sesenta y cinco años, otorgando subvenciones, desgravaciones o deducciones de cotizaciones sociales, previa consulta a las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales más representativas.
- El *Artículo 13* modifica la redacción del artículo 38 1,d) del TRLGSS a fin de adecuarla a la futura configuración única, como no contributivas, de las prestaciones familiares por hijo a cargo, según lo previsto en el Artículo 1 del Anteproyecto.
- El *Artículo 14* modifica la Disposición Adicional Octava, extendiendo la aplicación de las previsiones del Anteproyecto a los Regímenes Especiales salvo una serie de especificaciones referidas a los artículos que se enumeran en la misma.
- La *Disposición Derogatoria* afecta con carácter general a cuantas disposiciones se opongán a lo establecido en el Anteproyecto y, en particular a los artículos 180 y 181 del TRLGSS, que se refieren a las prestaciones familiares por hijo a cargo y a los beneficiarios de las mismas en la modalidad contributiva.
- Por último, la *Disposición Adicional* única habilita al Gobierno para que proceda al desarrollo reglamentario del tope de cobertura de las pensiones contributivas, previa consulta con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas.

### **III. VALORACIÓN Y OBSERVACIONES**

#### **a) De carácter general**

Sin perjuicio de las observaciones al articulado que a continuación se expondrán, el Consejo Económico y Social valora favorablemente el Anteproyecto de Ley de consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social, entendiendo que supone una adecuada plasmación de los principios del Pacto de Toledo, buena parte de ellos posteriormente desarrollados en el “Acuerdo sobre consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social”, a los que, en esencia, viene a responder el texto objeto de Dictamen. Tal valoración se extiende sobre todo a la fijación de las bases y a la previsión temporal de la separación de las fuentes de financiación del sistema de Seguridad Social, fundamento ineludible del necesario equilibrio financiero global del sistema que se pretende garantizar. De la misma manera se aprecia una notable mejora en el reforzamiento de los principios de contributividad y proporcionalidad, que subyacen al nuevo sistema de determinación de la base reguladora de la pensión de jubilación y de determinación de sus cuantías. Cabe recordar en este punto, no obstante, que tales principios se predicen, tanto en el Pacto de Toledo como en el Acuerdo, únicamente con respecto a las pensiones de jubilación, y en ningún momento para las de invalidez, por lo que el Consejo recomienda se suprima la mención a éstas últimas que figura en la página 3 de la Exposición de Motivos del Anteproyecto y que en modo alguno se corresponde, ni con el sentido de las modificaciones propuestas en el articulado, ni con la filosofía de los acuerdos alcanzados. Finalmente, argumentos de solidaridad y equidad justifican la mayoría de las modificaciones propuestas para las pensiones de viudedad, orfandad, incapacidad permanente y jubilaciones anticipadas si bien, en ocasiones, a este Consejo se le plantean algunas objeciones en cuanto a la correspondencia de algunas de las modificaciones incluidas en el Anteproyecto con respecto a los compromisos adquiridos por el Gobierno, dudas que se expondrán en las observaciones al articulado y que, en ocasiones revisten particular trascendencia en atención a sus repercusiones sociales. Asimismo, el CES considera que, dado que la mayor parte de las medidas que se pretenden adoptar supondrán una repercusión económica en el sistema, hubiera sido muy necesario acompañar la solicitud de Dictamen con la correspondiente Memoria Económica incluyendo las previsiones que han inspirado la adopción de las modificaciones propuestas, lo que hubiera facilitado la valoración de algunas de las mismas.

Por último, el CES considera fundamental mantener y reforzar los cauces de participación de los agentes sociales en el análisis y seguimiento periódico de la evolución del sistema de Seguridad Social, en la aplicación efectiva de los preceptos legales que articulan las líneas directrices de la consolidación y racionalización así como

en el desarrollo reglamentario de los mismos, aspecto este último de gran importancia tratándose de un Anteproyecto en el que abundan las remisiones al mismo. Con esta finalidad, es evidente la relevancia del papel que tendrán que desempeñar tanto la Comisión Permanente para el análisis y seguimiento de la evolución del sistema como el Consejo General del INSS, dentro de los cometidos que le corresponden. A fin de afianzar la coherencia, no sólo con los pactos en los que el Anteproyecto tiene su origen, sino con la propia realidad y estructura de funcionamiento del Instituto Nacional de la Seguridad Social, el CES estima conveniente suprimir en la Exposición de Motivos del Anteproyecto la referencia a la creación de una Comisión en el seno del Consejo General del INSS, aspecto no contemplado en el Acuerdo, por lo que la redacción debería limitarse a prever la constitución de la Comisión Permanente en los términos establecidos, sin perjuicio de los cometidos que corresponden al INSS.

#### **a) Al articulado**

#### **Artículo 1. Separación y clarificación de las fuentes de financiación de la Seguridad Social.**

La separación y clarificación de la financiación de las prestaciones en función de su naturaleza, contributiva o asistencial, constituye una recomendación básica del Pacto de Toledo. La reforma de este precepto refuerza esa separación, no exenta de dificultades en el momento presente, y lo hace de forma pausada, para lo cual el apartado dos de este artículo del Anteproyecto, introduce una nueva Disposición Transitoria en el TRLGSS, la Disposición Transitoria Decimocuarta, en la que se establece que la separación de fuentes de financiación se llevará a cabo de modo paulatino y, en todo caso, antes del ejercicio económico del año 2000, en los términos en que establezca la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado en cada ejercicio económico. Es al Gobierno a quien corresponderá profundizar progresivamente en la dirección de la separación de las fuentes de financiación, con el horizonte del año 2000, como fecha en la que, de haberse cumplido las previsiones, las cotizaciones sociales deberán ser suficientes para la cobertura de las prestaciones contributivas, y las aportaciones del Presupuesto del Estado deberán serlo igualmente para garantizar las prestaciones no contributivas, la sanidad, servicios sociales y prestaciones familiares.

Desde esta perspectiva, el Consejo valora positivamente la modificación del artículo 86.2 de la Ley General de la Seguridad Social en cuanto sirve a los fines de clarificación y separación de las fuentes de financiación de las diferentes prestaciones de la Acción Protectora de la Seguridad Social.

En cuanto a la técnica seguida, se ha de observar que no parece correcto incluir entre las prestaciones que tienen naturaleza contributiva recogidas en el apartado uno.2,a), *los*



*gastos de gestión correspondientes a las prestaciones*, pues aunque su financiación se realizará de forma conjunta con la prestaciones contributivas, es decir mediante cotizaciones sociales, no por ello se les puede considerar prestaciones, como tampoco lo son, y así se refleja en el precepto, los demás gastos de funcionamiento de los servicios correspondientes al sistema contributivo (afiliación, recaudación etc.). Por tanto, una vez que en el primer párrafo del apartado uno del artículo 1, se establecen con precisión la distintas fuentes de financiación de las prestaciones, incluyendo los gastos de su gestión, no parece correcto calificar a una parte de los gastos como prestación de naturaleza contributiva, porque no lo son en puridad, sin perjuicio de que se financien conjuntamente con las prestaciones correspondientes. En consecuencia, se sugiere suprimir el tercer punto del apartado uno, dos a) del artículo 1º del Anteproyecto.

La referencia que se hace al artículo 38.1 d) de la Ley General de Seguridad Social en la Disposición Transitoria Séptima Bis debe aclararse, por cuanto este artículo es modificado por el artículo 13 del Anteproyecto que se analiza. Es claro que la referencia que ahí se contiene debe hacerse al texto del artículo 38.1.d) actualmente vigente, pero no a la redacción que se da al mismo en este Anteproyecto.

### **Artículo 3.- Tope máximo de cotización a la Seguridad Social.**

El artículo 3 del Anteproyecto incluye una nueva Disposición Transitoria en la Ley General de la Seguridad Social, la Decimoquinta, cuya finalidad es unificar las bases máximas de cotización de todas las categorías profesionales. A tales efectos se establece que a partir del ejercicio de 1997, se procederá a la aproximación de las cuantías de las bases máximas de cotización de los grupos 5 al 11, ambos inclusive, en los términos que establezca la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado.

La persistencia de los límites a la cotización en algunos grupos profesionales ocasiona una no coincidencia de los salarios con las bases de cotización y por tanto una no adecuación del esfuerzo contributivo de algunos colectivos a las necesidades de mantenimiento del sistema. La corrección de tales desequilibrios merece un juicio positivo si se considera que con ello se trata de reforzar la equidad y la contributividad del sistema, avanzando en la mejora de la proporcionalidad entre las cotizaciones y las prestaciones.

#### **Artículo 4.- Periodo de cotización exigible para el acceso a la pensión de jubilación.**

La nueva redacción del párrafo b) del apartado 1 del artículo 161 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, modifica los periodos de referencia de las cotizaciones mínimas exigibles para causar derecho a la jubilación en su modalidad contributiva, de tal manera que en lugar de exigirse que la llamada “carencia cualificada” de dos años de cotización se produzca durante los ocho años inmediatamente anteriores al momento de la jubilación, se amplía a quince años inmediatamente anteriores el periodo en el que podrán estar comprendidos los dos de “carencia cualificada”. La aplicación de la modificación no es inmediata posponiéndose al año 1998, mediante una Disposición Transitoria que establece 10 años como periodo de referencia durante 1997.

El Consejo valora positivamente esta medida, entendiéndola que refuerza la equidad del sistema.

#### **Artículo 5.- Determinación de la base reguladora de la pensión de jubilación.**

La modificación de la forma de determinar la base reguladora de la pensión de jubilación contributiva para calcular su cuantía, ampliando el período de cómputo de cotizaciones, también se valora positivamente por cuanto representa establecer una mayor correspondencia entre contribuciones y prestaciones, que es uno de los principios sobre los que trata de asentarse el sistema .

#### **Artículo 6.- Cuantía de la pensión de jubilación.**

La nueva cuantía de la pensión de jubilación, determinada en función de tres escalas de porcentajes a aplicar a la base reguladora, supone percibir el cincuenta por ciento de dicha base acreditando cotizaciones durante el periodo mínimo exigible de quince años, el ochenta por cien a los veinticinco y el cien por cien a los treinta y cinco, con tramos intermedios a partir de los dieciséis, fijando un incremento a razón de un tres por ciento por cada año entre los dieciséis y los veinticinco y un dos por ciento a partir de veintiséis años. La determinación de estos nuevos porcentajes constituye lógico complemento de la nueva forma de determinación de la base reguladora y atiende a los mismos principios de reforzamiento de los elementos de equidad y contributividad del sistema.

El Consejo valora positivamente la nueva regulación dada a la pensión de jubilación, tanto en este precepto como en los precedentes artículos 4 y 5. Todos ellos responden a una buena técnica jurídica y claridad expositiva que favorece su comprensión.

#### **Artículo 7. Cuantía de la pensión en los supuestos de jubilación anticipada.**

Este precepto contiene dos tipos de previsiones, una para mantener el régimen transitorio de acceso a la pensión de jubilación de quienes tuvieran la condición de mutualista el 1 de enero de 1967, siguiendo el criterio de la Disposición Transitoria Tercera del texto vigente de la Ley de Seguridad Social; y una específica previsión sobre jubilaciones anticipadas consecuencia de situaciones de crisis o desempleo involuntario de mayores de cincuenta y dos años perceptores del subsidio por desempleo, a desarrollar reglamentariamente.

El mantenimiento del régimen transitorio de acceso a la jubilación anticipada de los mutualistas anteriores a 1 de enero de 1967 parece adecuado, así como la supresión del anterior requisito de haber cumplido cincuenta años de edad en dicha fecha, al carecer de virtualidad.

La previsión que faculta al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales para modificar las condiciones previstas de acceso a la jubilación anticipada de determinados trabajadores con un porcentaje de reducción de la cuantía de la pensión de un siete por ciento, es bien valorada como medida destinada a facilitar y mejorar el acceso a la jubilación anticipada de quienes, por circunstancias del mercado de trabajo, han perdido el empleo y tienen dificultades de colocación debido a su edad, próxima a la ordinaria de jubilación. Sin embargo, la redacción del precepto podría mejorarse con el fin de solventar las dudas que suscita la única referencia a quienes soliciten la jubilación por causa del cese en el trabajo como consecuencia de expedientes de regulación de empleo, autorizados por las autoridades laborales, sin que se haga mención a otros posibles supuestos de cese debidos a iguales causas - económicas, técnicas, organizativas y productivas- pero, tramitados a través del proceso previsto en el artículo 52.c del Estatuto de los Trabajadores en relación con el artículo 51.1 del mismo texto legal. Por ello, el Consejo considera que debe darse una redacción nueva al precepto que salve la omisión de otros supuestos de cese por causas no imputables al trabajador que responden a iguales causas que el que expresamente se cita.

Por otra parte, el Consejo entiende que la autorización que se realiza para que “el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales desarrolle reglamentariamente los supuestos previstos, “pudiendo” modificar las condiciones señaladas para los mismos”, es excesivamente amplia, siendo conveniente que los supuestos en los que se podrá acceder a esta forma de jubilación anticipada con inferior reducción de la cuantía de la pensión se regulen en la Ley, sin perjuicio de que reglamentariamente se puedan determinar y desarrollar las condiciones de acceso a dicha jubilación, en atención a la evolución de las distintas variables del mercado de trabajo y disponibilidades del sistema.

## **Artículo 8. Pensiones de Incapacidad Permanente.**

La nueva redacción que se pretende dar al artículo 137 de la Ley General de la Seguridad Social deslegaliza la calificación de la incapacidad permanente en sus distintos grados, pues remite dicha calificación a un posterior desarrollo reglamentario. El Consejo entiende que no procede llevar a cabo dicha deslegalización pues la calificación y definición en sus diversos grados de las situaciones de incapacidad permanente afecta a prestaciones básicas que integran la acción protectora del sistema de la Seguridad Social que, por ello, deben ser definidas en la Ley. En consecuencia, se propone dar una nueva redacción al primer párrafo del apartado 2 del nuevo artículo 137 del TRLGSS para definir en la Ley los diferentes grados de la incapacidad laboral, dejando al desarrollo reglamentario la elaboración de la lista de enfermedades, la valoración de las mismas a efectos de la reducción de la capacidad de trabajo y de su encuadramiento en los distintos grados de incapacidad definidos en la Ley, así como el régimen de incompatibilidades de los mismos, previo informe del Consejo General del Instituto Nacional de la Seguridad Social, conforme se contempla en el apartado 3 del artículo 137 en la redacción dada por el Anteproyecto, que por ello debería ser modificado en estos términos.

Por otro lado, el segundo párrafo del mismo apartado 2 del texto que se propone del artículo 137 de la Ley General de la Seguridad Social, introduce una importante modificación en la determinación del grado de incapacidad con respecto a la regulación precedente. Así, en efecto, se utiliza el concepto normativo laboral de grupo profesional como referente alternativo a la profesión que ejercía el interesado, a fin de determinar la capacidad laboral residual del trabajador afectado por una reducción anatómica o funcional a efectos de la declaración y reconocimiento de las prestaciones por incapacidad. El Consejo entiende que, a pesar de la plena virtualidad que el concepto de grupo profesional tiene en el plano de la relación jurídica laboral como referente de la prestación debida por el trabajador, con efectos en la clasificación profesional, la polivalencia funcional y la movilidad funcional entre otros, su traslación al ámbito de la protección social en el que se sitúa la relación jurídica de Seguridad Social, no puede realizarse sin introducir matices que permitan preservar la protección necesaria de los trabajadores afectados y que eviten situaciones de desprotección, que podrían producirse en aquellos supuestos en los que la limitación de la capacidad laboral impidiera ejercer al trabajador las tareas de la profesión u oficio que viniera habitualmente desempeñando, pero pudiera afirmarse, en un plano teórico y no real, que su restante capacidad laboral no le impide sin embargo ejercer otras funciones, o tareas de distinto oficio o profesión encuadradas en el mismo grupo profesional. Si se mantuviera el actual texto del Anteproyecto tales eventuales situaciones de desprotección podrían llegar a generarse, y ello no sólo tendría negativas consecuencias sociales, sino que podría verse también reflejado en el plano de las relaciones laborales, donde los pasos dados a través de la

negociación colectiva en pro de la definitiva configuración del grupo profesional como referente de la clasificación profesional son todavía insuficientes.

En definitiva, el Consejo considera que la referencia al grupo profesional que se hace en la propuesta de modificación del apartado 2 del artículo 137 del TRLGSS no es adecuada por cuanto la reducción de la capacidad de trabajo, como elemento central en la determinación del grado de incapacidad, debe relacionarse directamente con la efectiva y acreditada actividad profesional del trabajador afectado con anterioridad al hecho causante, y no con conceptos o criterios de clasificación profesional con relevancia a efectos laborales que pueden introducir controversias e incertidumbre sobre las concretas aptitudes o suficiencias del trabajador afectado en la realización del conjunto de las tareas o funciones que conforman un determinado grupo profesional. Por ello, como alternativa a la supresión de la referencia al grupo profesional podría darse una nueva redacción al segundo párrafo del apartado 2 del proyectado artículo 137 de la Ley de la Seguridad Social del siguiente tenor o similar: *A efectos de la determinación del grado de la incapacidad, se tendrá en cuenta la incidencia de la reducción de la capacidad de trabajo en el desarrollo de la profesión que ejercía el interesado o del grupo profesional, antes de producirse el hecho causante de la incapacidad, de acuerdo con las expectativas profesionales del trabajador en la empresa en la que trabajara y en la localidad donde tuviera su domicilio.*

Este mismo artículo 8 del Anteproyecto modifica la actual regulación de la situación de incapacidad, estableciendo que cuando los beneficiarios alcancen la edad y requisitos para acceder a la jubilación no se reconocerá el derecho a prestaciones de incapacidad permanente. Igualmente se prevé que cuando los beneficiarios de las pensiones de incapacidad permanente cumplan la edad de sesenta y cinco años, pasarán a denominarse pensiones de jubilación, si bien el cambio de denominación no implicará modificación alguna respecto de las condiciones de la prestación de jubilación que se viniese percibiendo. Con relación a esta segunda previsión del Anteproyecto, se plantea la duda de si el respeto a las condiciones de la prestación tras su cambio de denominación alcanza a las condiciones de todo orden, incluido el tratamiento fiscal. Por ello, debiera aclararse este aspecto que, sin duda, resulta relevante a efectos de la valoración de la norma, pues el distinto tratamiento fiscal comportaría una situación más gravosa y por tanto no podría considerarse inocuo un cambio de denominación que llevara aparejada una reducción de las cuantías netas de la prestación.

### **Artículo 9. Cuantías mínimas de las pensiones de viudedad**

El Consejo Económico y Social aprecia la mejora que en términos de equidad supone la equiparación gradual de las cuantías de las pensiones mínimas de viudedad, y la equiparación de las actuales diferencias entre beneficiarios menores de sesenta años y los

comprendidos entre sesenta y sesenta y cuatro años. Sin embargo, el Anteproyecto incorpora un criterio, el de superación de un nivel de rentas que, en los términos en que está redactado el precepto, resulta ser acumulativo al requisito de las cargas familiares. Ello no se corresponde con la finalidad de eliminar las deficiencias actuales en cuanto al grado de solidaridad del sistema que preside el cambio de redacción de este artículo, sino que introduce una restricción más a las posibilidades de acceso a la pensión. El CES propone modificar la redacción del precepto suprimiendo la condición de concurrencia de ambas circunstancias, en los siguientes términos:

“cuando (...) los interesados no alcancen un límite de rentas y en atención a sus cargas familiares (...)”

Este Consejo considera conveniente que en coherencia con lo establecido en el artículo 1 del Anteproyecto, se fije el carácter no contributivo de esta mejora, estableciendo su financiación por los Presupuestos del Estado.

#### **Artículo 10. Pensión de orfandad**

El CES aprecia la ampliación del límite de la edad para los beneficiario de una pensión de orfandad desde los dieciocho años actuales a los veintiuno o veintitrés, en caso de fallecimiento de ambos progenitores, como una lógica adecuación de la ley a la realidad de las pautas actuales de entrada más tardía de los jóvenes en el mercado de trabajo, como consecuencia de la prolongación del periodo formativo. Sin embargo, la referencia al ejercicio de un trabajo lucrativo por cuenta ajena o propia como circunstancia excluyente del acceso a la pensión no parece justificada por sí sola, ya que no garantiza un nivel adecuado de subsistencia, e incluso puede dar lugar a situaciones socialmente no deseables, por lo que sería necesario relacionar de alguna manera tal limitación en función del nivel de rentas del interesado o beneficiario. La consideración del criterio del nivel de renta ha sido una de las innovaciones que ha aportado el Anteproyecto con respecto al acceso a las pensiones de viudedad, por lo que su extensión a los requisitos de acceso a la pensión de orfandad de los mayores de dieciocho años dotaría además al texto legal de una mayor coherencia interna, entre los preceptos que regulan el acceso a pensiones de la misma naturaleza.

#### **Artículo 11. Revalorización de las pensiones de Seguridad Social**

Este artículo se ocupa de regular la revalorización automática de las pensiones de la Seguridad Social en su modalidad contributiva y de su revisión en caso de desviación del IPC real sobre el IPC previsto. Se ha omitido, pues, una referencia a la revalorización de las pensiones no contributivas, que sí se contiene en la actual redacción del art.48.2. El CES no encuentra justificada tal omisión, por lo que recomienda que se subsane la

misma. Teniendo en cuenta que el criterio del mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones mediante su revalorización automática no establece distinción alguna entre ambas modalidades, ni en la recomendación número 11 del Pacto de Toledo ni en el Acuerdo sobre consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social.

#### **Artículo 12.**

Hay que señalar que lo que se regula en este artículo no aparece en el Acuerdo suscrito con los sindicatos y por otro lado su redacción es notablemente confusa.

Parece evidente que si se pretende incentivar el retraso en la edad de jubilación los incentivos deben ir dirigidos sobre todo al trabajador, al objeto de hacerle atractiva la permanencia en el trabajo después de esa edad.

#### **Artículo 13. Prestaciones familiares por hijo a cargo**

El CES entiende que el inciso, “en su modalidad no contributiva,” referido a la prestación de protección por hijo a cargo no resulta coherente, con vistas a su permanencia en el texto legal, una vez que el Artículo 1 del Anteproyecto caracteriza a este tipo de prestación, en su conjunto, como no contributiva y establece el régimen transitorio en que seguirán vigentes este tipo de prestaciones familiares en tanto se ultima la separación de fuentes de financiación prevista en el apartado uno del art. 1 del Anteproyecto.

#### **Artículo 14. Normas de desarrollo y aplicación a Regímenes Especiales**

El Consejo entiende que una materia de la trascendencia de la aplicación de las previsiones del Anteproyecto a los Regímenes Especiales y sus excepciones debería regularse de manera que no se originen dudas en su interpretación. A este respecto, el CES estima que la redacción de este precepto es muy confusa, por lo que se recomienda una ordenación más coherente de los distintos supuestos, comenzando por enunciar la regla general, es decir, la aplicabilidad de la norma a todos los regímenes especiales y especificar a continuación claramente las excepciones, sin intercalar supuestos generales con excepciones y remisiones a otros preceptos sucesivamente.

#### **Disposición Adicional Única. Tope de cobertura de las pensiones contributivas**

El CES considera que la referencia al “tope de cobertura de las pensiones contributivas” para cuyo desarrollo reglamentario se habilita al Gobierno es extremadamente confusa, pudiendo dar lugar a interpretaciones diversas sobre si el precepto se está refiriendo al tope máximo de cotización para todas las categorías laborales, en el sentido de la

recomendación número 3 del Pacto de Toledo, o bien al límite de aseguramiento de rentas de sustitución del sistema público de pensiones. Entendiendo que debe aclararse al máximo este extremo y, en cualquier caso, en relación a ambos conceptos, el Consejo Económico y Social estima que, en cualquier caso deberá respetarse la proporcionalidad entre el tope máximo de cotización y la pensión máxima, pues lo contrario supondría desincentivar la permanencia en el sistema de los afiliados con cotizaciones más elevadas y que, por tanto, más contribuyen al sostenimiento del mismo.

### **Disposición derogatoria**

El CES entiende que la mención específica a los artículos 180 y 181 del TRLGSS, que regulan en la modalidad contributiva la prestación familiar por hijo a cargo, es incorrecta por dos tipos de consideraciones. En primer lugar, por resultar contradictoria con lo establecido en el artículo 1, apartado Tres, del Anteproyecto, en el que se establece con carácter transitorio la continuidad de la vigencia de las modalidades de la prestación familiar por hijo a cargo (contributiva y no contributiva) en tanto no se lleven a cabo las previsiones contenidas en el apartado 2 del artículo 86, según la redacción propuesta en el Anteproyecto, relativas a la separación de las fuentes de financiación. Por otro lado, la redacción vigente del art.183 c), contiene una remisión al artículo 181, apartado a), a efectos de determinar los límites de ingresos anuales de los beneficiarios de la prestación para tener derecho a la misma en la modalidad no contributiva. La derogación del art.181 sin más precisiones introduce una laguna en la determinación de los requisitos de acceso a la prestación en esta modalidad, durante el periodo transitorio, al desaparecer la referencia al límite de ingresos.

En segundo lugar, la derogación afecta al apartado b) del artículo 180 del TRLGSS, dejando sin efecto el derecho a la consideración como periodo de cotización efectiva del primer año con reserva del puesto de trabajo del periodo de excedencia por razón de cuidado de hijo. Tal derogación no parece tener en cuenta que el derecho establecido en este apartado guarda íntima conexión con la regulación contenida en el art. 46.3 de la Ley 8/1980 del Estatuto de los Trabajadores, en la redacción dada al mismo por la Ley 4/1995, de 23 de marzo, de regulación del permiso parental y de maternidad, a su vez incorporada al actual texto del ET, aprobado por R.D. Legislativo 1/1995, de 24 de marzo. El perfeccionamiento y mejora de las condiciones de disfrute de las excedencias por cuidado de hijo viene siendo una constante en los últimos tiempos, siendo uno de sus exponentes más significativos la última disposición legal citada. La derogación del beneficio que en materia de Seguridad Social contempla el apartado b) del art.180 del TRLGSS significaría en este sentido una quiebra de los criterios seguidos hasta la fecha en la dirección apuntada, en un aspecto de especiales repercusiones sociales.



Por tanto, el CES considera que, tanto por razones de técnica jurídica como por razones de fondo, debiera suprimirse la mención específica a los artículos 180 y 181 del TRLGSS en la Disposición Derogatoria del Anteproyecto.

#### **IV. CONCLUSIÓN**

Sin perjuicio de las observaciones generales y al articulado vertidas en el cuerpo de este Dictamen, el Consejo Económico y Social valora favorablemente el Anteproyecto de Ley de consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social, entendiendo que supone una adecuada plasmación de los principios del Pacto de Toledo, buena parte de ellos posteriormente desarrollados en el “Acuerdo sobre consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social”, a los que, en esencia, viene a responder el texto objeto de Dictamen.

Madrid, 27 de noviembre de 1996

El Secretario General

VºBº El Presidente

Federico Durán López

Ángel Rodríguez Castedo

## **VOTO PARTICULAR DE MIKEL NOVAL (ELA) Y**

### **LUIS BURGOS (CIG)**

El Gobierno ha presentado el Anteproyecto de Ley de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, que reforma el sistema de pensiones. El contenido del anteproyecto supone, en general, una reducción de las pensiones futuras, garantizando la subida de las pensiones en función del IPC previsto y no del real.

Los contenidos más importantes del anteproyecto son los siguientes:

#### **a) Se reducen las pensiones de quienes han cotizado menos de 25 años a la Seguridad Social**

Todas las personas que hayan cotizado entre 15 y 25 años al sistema verán recortados sus ingresos. En la actualidad una persona que ha cotizado 15 años tiene una pensión equivalente al 60% de su base reguladora. A partir de ahora pasará a cobrar el 50%, lo que supone una merma de ingresos del 16,7%. Con 20 años de cotización se pasa de cobrar un 70% de la base reguladora a percibir un 65%, con una merma de ingresos del 7,1%.

<b>AÑOS COTIZADOS</b>	<b>PENSIÓN ACTUAL</b>	<b>PENSIÓN ACUERDO</b>	<b>PÉRDIDA</b>
15	60% B.R.	50% B.R.	-16,7%
20	70% B.R.	65% B.R.	-7,1%
24	78% B.R.	77% B.R.	-1,3%

El 25% de los nuevos pensionistas tiene cotizados menos de 25 años, por lo que esta medida va a afectar a un colectivo muy amplio de personas, mermando los ingresos de una de cada cuatro nuevas pensiones. Para este

colectivo, esta medida va a suponer una reducción media de su pensión en un 11%.

### **b) Aumento a 15 de los 8 años actuales tenidos en cuenta para calcular la base reguladora.**

Se aumenta progresivamente el número de años que se tienen en cuenta para calcular la base reguladora, hasta 15. Se plantea ir de año en año hasta el 2001 (en ese momento serán ya 13), considerando 15 años en el 2.002.

El resultado de este cambio es que, por término medio, las pensiones van a ser más bajas con el nuevo sistema que con el actualmente vigente. Es decir, es una medida de recorte de las nuevas pensiones, como se pone de manifiesto en el documento de la propia Seguridad Social "La Seguridad Social en el umbral del siglo XXI".

La estimación que podemos hacer es que supondrá una pérdida media de unas 3.000 pts. al mes.

### **c) La revalorización de las pensiones será el IPC previsto, no garantizándose la diferencia con el IPC real.**

La revalorización de las pensiones se hará "en función del correspondiente IPC previsto". Si el IPC real es superior al previsto, que es lo que ha ocurrido siempre hasta ahora, "se procederá a la correspondiente actualización de acuerdo con lo que establezca la respectiva Ley de Presupuestos Generales del Estado". Es decir, que la decisión sobre si se compensa o no la diferencia entre el IPC previsto y el real se tomará cada año en los presupuestos, no quedando, por tanto, garantizada por Ley.

Además, en el anteproyecto no se dice si, en caso de que se aplique la cláusula de revisión, se va a consolidar en la pensión de cada persona. Tampoco hace referencia alguna a la revalorización de las pensiones no contributivas.

En contraposición con lo que debe ocurrir en el caso de que el IPC real sea superior al previsto, lo que sí queda claro es que si el IPC previsto es

superior al real, “las diferencias existentes serán absorbidas en la revalorización que corresponda aplicar en el siguiente ejercicio económico”. Es decir, en este caso al año siguiente las pensiones subirán menos que el IPC previsto.

#### **d) Pérdida de poder adquisitivo de la pensión mínima**

La cuantía de la pensión mínima se revalorizará sólo en función del IPC previsto, por lo que, en la práctica, se acepta que se reduce su poder adquisitivo.

#### **e) La separación financiera entre lo contributivo y lo no contributivo no se hará hasta el año 2.000.**

La separación entre lo contributivo (financiado vía cotizaciones) y lo no contributivo (por impuestos) se hará de forma progresiva, antes del 2.000 y en los términos que se establezca en las leyes presupuestarias.

Esto supone que lo más probable es que se separe cuando ya no haya nada que separar (es decir, cuando las cotizaciones permitan pagar las pensiones contributivas, y ya no haya superávit en esta parte contributiva del sistema de pensiones).

#### **f) Se retrasa sin fecha el destope de las cotizaciones**

Se enuncia que se establecerá un único tope de cotización para todos los grupos de cotización, pero se afirma que eso se hará “en los términos en que se recoja en los presupuestos del Estado”. Es decir, el texto muestra una voluntad que no se concreta en plazos, dejando la decisión a lo que cada año se vaya aprobando.

#### **g) Incapacidad permanente**

En el caso de que una persona tenga derecho a pensión de jubilación, no se podrá generar una incapacidad permanente.

## **h) Tope de cobertura de las pensiones contributivas**

Si bien en general se señala que las pensiones, incluida la cuantía de la pensión mínima, deben crecer el IPC previsto, respecto a la pensión máxima se realiza una habilitación especial al gobierno para un “desarrollo reglamentario del tope de cobertura de las pensiones contributivas”.

Esto da derecho al gobierno a decidir lo que quiera sobre este aspecto. En este caso parece que la intención puede ser la de que las pensiones máximas crezcan menos que las demás. De este modo, el panorama en el que nos podemos situar a medio y largo plazo es a que las cuantías actuales de las pensiones máximas y mínimas pierdan poder adquisitivo a lo largo de los próximos años, con lo que, en la práctica, se va a reducir el nivel de cobertura del sistema de pensiones.

## **i) Favorecer que las personas de 65 años no se jubilen y sigan trabajando**

Se señala que “el gobierno podrá otorgar subvenciones, desgravaciones, o deducciones de cotizaciones sociales, en aquellos supuestos en que el trabajador opte por permanecer en activo, una vez alcanzada la edad de 65 años, con suspensión proporcional al percibo de la pensión.”

De este modo, se plantea una fórmula que va en contra del empleo de las personas más jóvenes.

## **j) Jubilación anticipada de quienes han cotizado más de 40 años.**

En el caso de quienes hayan cotizado antes del 1 de enero de 1967, y lo hayan hecho durante 40 años o más, y “soliciten la jubilación anticipada por ...expediente de regulación de empleo... o... procedentes de la situación de

subsidio asistencial... el porcentaje de reducción de la cuantía de la pensión... será de un 7%” al año.

Se faculta al Ministerio para el desarrollo reglamentario de estos supuestos, quien podrá modificar las condiciones señaladas para los mismos.

### **k) Pensiones de viudedad y de orfandad**

La cuantía mínima de las pensiones de viudedad de quienes acceden a ella entre 60 y 64 años se equiparará, en el caso de quienes tienen cargas familiares y carecen de otro tipo de ingresos, a la cuantía mínima de quienes tienen más de 65 años.

De forma paulatina hasta 1999, se permitirá percibir una pensión de orfandad, en determinados casos, hasta los 21 o 23 años de edad.

## VALORACIÓN

De todo lo anterior se desprende con facilidad que el anteproyecto es negativo, tanto para las personas que en la actualidad perciben una pensión como para quienes la comiencen a cobrar en el futuro, destacando los siguientes elementos:

1. Es sumamente regresivo, ya que supone un ataque a corto, a medio y a largo plazo al sistema de pensiones.
2. Recoge el acuerdo entre CCOO/UGT y el Gobierno, siendo consecuencia directa del mismo, lo que hace a estos sindicatos copartícipes del anteproyecto de ley.
3. Recorta, por diversas medidas señaladas anteriormente, las pensiones de quienes empiezan a percibir una pensión nueva.
4. No garantiza el poder adquisitivo de las pensiones, sino que las mismas subirán el IPC previsto (inferior al real), quedando la decisión sobre la diferencia a expensas de lo que se decida en los presupuestos de cada año (como ocurre ahora).
5. Se faculta al gobierno para que decida, sin necesidad de aprobar una ley, sobre aspectos esenciales, como son los de la jubilación anticipada, el tope de cobertura de las pensiones, así como a primar la continuidad en el trabajo de las personas de 65 años. No hay plazos para el destope, que se decidirá si se hace poco a poco o no en cada presupuesto.

## **PROPUESTAS**

Por todo lo anterior, los Consejeros de ELA y CIG consideramos que es necesario eliminar algunos artículos del Anteproyecto y modificar otros, para que las medidas no afecten negativamente al conjunto de la población.

Así, es necesario eliminar los siguientes artículos del Anteproyecto:

- Artículo 6, que supone una reducción de las pensiones que cobrarán quienes hayan cotizado menos de 25 años a la Seguridad Social. No se puede aceptar reducir las coberturas de quienes hoy ya perciben las pensiones más bajas.
- Artículo 12. La medida que pretende favorecer que una persona de 65 años siga trabajando atenta contra el empleo de los más jóvenes, por lo que no es aceptable, teniendo en cuenta especialmente las tasas de paro de la juventud.
- Disposición Adicional Única. No se debe dar la capacidad al gobierno para que haga un desarrollo reglamentario de los topes de prestación contributiva, ya que esta materia debe articularse a través de una Ley.

Por otra parte, es necesario modificar los siguientes artículos:

- Artículos 1 y 2, que hacen referencia a la separación financiera de lo contributivo y no contributivo y a la constitución del Fondo de Reserva. CIG y ELA consideramos que es positivo que se produzcan tanto la separación financiera como la constitución de un Fondo de Reserva con el superávit de la parte contributiva del sistema de pensiones. Sin embargo, creemos que el Anteproyecto no garantiza que esto ocurra, por lo que creemos que ambos hechos deben producirse de manera inmediata, en 1997.
- Artículo 5. Para evitar que al pasar de 8 a 15 el número de años que se toman en cuenta para calcular la base reguladora las trabajadoras y trabajadores vean mermada su pensión, es preciso añadir un punto 3 en este artículo 5 que recogiese la posibilidad de que las personas que han cotizado al régimen general de la Seguridad Social tengan la posibilidad de optar entre la fórmula que se establece en dicho artículo y la que actualmente está en vigor.



- Artículo 11. La revalorización de las pensiones debe garantizar que las mismas crezcan lo mismo que la inflación, cosa que en el Anteproyecto no ocurre. Por tanto, ELA y CIG consideramos que es necesario garantizar que la revalorización de las pensiones se haga sobre el IPC real, para lo que considera que al apartado segundo del artículo 48 debería quedar redactado de la siguiente manera: *“Si el IPC acumulado, correspondiente al periodo comprendido entre noviembre del ejercicio anterior y noviembre del ejercicio económico a que se refiere la revalorización, fuese superior al índice previsto para igual periodo, en función del cual se calculó dicha revalorización, la diferencia existente se abonará a las personas que perciban una pensión, consolidándose esta diferencia en las percepciones de cada pensionista.”*

VOTO PARTICULAR QUE FORMULAN LOS CONSEJEROS DEL GRUPO  
SEGUNDO AL ANTEPROYECTO DE LEY DE CONSOLIDACIÓN Y  
RACIONALIZACIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

De acuerdo con lo previsto en el artículo 43 del Reglamento de Organización y Funcionamiento interno del Consejo Económico y Social, los Consejeros del Grupo Segundo formulan el siguiente voto particular al Dictamen del CES aprobado en el Pleno del día 27 de Noviembre de 1996 sobre el Anteproyecto de Ley de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social.

**Consideraciones Generales**

Durante los últimos años se ha abierto en todo el mundo occidental un debate acerca del porvenir de los Sistemas de Seguridad Social. Este debate también se ha producido en España, sobre todo, entre los Agentes Sociales y el Gobierno.

En este mismo periodo se han adoptado en nuestro país determinadas medidas correctoras de problemas parciales, en línea de preservar la viabilidad del Sistema de Seguridad Social, sobre todo, el Sistema de pensiones.

Estos cambios, procedentes de diagnósticos certeros no tuvieron lamentablemente los efectos deseados, debido a la adopción de otras medidas de carácter coyuntural (traspaso del pago parcial de la prestación de ILT, a las empresas, subsidio agrario, política de mínimos...), que se tradujeron en mayor gasto y significativos déficits financieros del sistema.

Esta situación deficitaria motivó la constitución de la Ponencia parlamentaria que elaboró el “Informe para el análisis de los problemas estructurales del Sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deben acometerse”, comúnmente conocido como “Pacto de Toledo”.

El conjunto de Recomendaciones contempladas en este Informe constituyen pues, por deseo de la soberanía popular las bases sobre las que debe asentarse en los próximos años nuestro Sistema de Seguridad Social, en el marco del artículo 41 de la Constitución.

Para el Grupo Segundo, el Pacto de Toledo ofrece criterios suficientes y positivos para fundamentar un desarrollo adecuado del Sistema de la Seguridad Social, a través de la aplicación gradual de las medidas que supongan un desarrollo global y coordinado de las Recomendaciones del mismo.

Lamentablemente, el Anteproyecto de Ley sobre consolidación y racionalización del Sistema de Seguridad Social, objeto del Dictamen del CES, reproduce, incluso literalmente en algunos artículos, el Acuerdo del Gobierno y las Centrales Sindicales CC.OO. y UGT sobre consolidación y racionalización

del Sistema de Seguridad Social, y, ambos textos sólo abordan parcialmente algunas de las Recomendaciones del Pacto de Toledo, sin contemplar otras de igual o incluso mayor prioridad para alcanzar la consolidación y viabilidad del modelo actual de protección social.

### **Consideraciones Específicas**

Hecha esta consideración general que justifica el voto particular del Grupo Segundo el mismo se concreta en las siguientes consideraciones específicas:

1. La viabilidad financiera del Sistema de Seguridad Social debería quedar asegurada, promoviendo las reformas estructurales y las modificaciones necesarias a tal fin. Para ello resulta esencial proceder de modo inmediato, a la separación y clarificación de las fuentes de financiación.

Aplazar hasta el año 2000, como se desprende del Anteproyecto de Ley, la consecución de esta medida, supone demorar a la misma fecha el desarrollo de otras Recomendaciones del Pacto de Toledo (reducción de cotizaciones, constitución de reservas,...) respecto de las cuales la separación de las fuentes de financiación de la Seguridad Social, por imperativo de su actual situación financiera, es **requisito básico y prioritario**, constituyendo a su vez, todas ellas el núcleo esencial para garantizar la viabilidad financiera del Sistema.

La ausencia de decisiones en este sentido, que hoy ya resultan tardías, agravaría los problemas diagnosticados por el citado Pacto de Toledo y por la mayor parte de los analistas que se han ocupado de este tema,

perjudicando las expectativas de los cotizantes, introduciendo elementos de confusión social y repercutiendo negativamente en la actividad económica en su conjunto.

Por ello, el Grupo Segundo considera que debería **establecerse la obligación de que la Ley de Presupuestos de cada ejercicio económico recoja de forma proporcional la aportación de los Presupuestos del Estado a la financiación de las prestaciones no contributivas, teniendo en cuenta la proyección al año 1999 de la cuantía total de las mismas.**

2. Nuestro modelo de Seguridad Social se basa en la actividad económica y en el empleo. En una situación de desempleo crónica y con una actividad económica limitada, la adopción de políticas sostenidas de incremento del gasto en prestaciones suponen una demanda creciente de financiación, básicamente a través de las cotizaciones sociales, penalizando el factor trabajo y la creación de empleo.

Este es el diagnóstico del propio Pacto de Toledo, por lo que una de sus Recomendaciones básicas está **referida a la reducción de las cotizaciones sociales**, como elemento dinamizador del empleo, con efectos positivos para la competitividad de las empresas.

Por ello el Grupo Segundo considera que la evolución del Sistema Contributivo y su equilibrio financiero, en el marco de la separación y clarificación de las fuentes de financiación **debiera resultar determinante para la adopción de las medidas relativas a la reducción de cotizaciones sociales y a la constitución de un Fondo de Reserva,**

**instrumentando ambas de forma homogénea, para favorecer así una disminución de las cargas que actualmente gravan el empleo.**

3. El desarrollo coordinado de las medidas anteriores constituye el núcleo esencial para garantizar la viabilidad financiera del Sistema, por lo que resulta sorprendente la adopción aislada de medidas de signo contrario, que se traducen en incrementos de los costes sociales, como la de unificar las bases máximas de cotización de todas las categorías profesionales.

La aplicación de esta medida solo resulta admisible si se **realiza de modo gradual en el tiempo, una vez cuantificado el total excedentario del nivel contributivo, y acompasándola a la reducción de las cotizaciones sociales con el fin de asegurar su neutralidad**, evitando así que el reforzamiento de los principios de equidad y contributividad resulten incompatibles con la competitividad y la creación y mantenimiento del empleo.

En este sentido, el Grupo Segundo considera que **en ningún caso y por las repercusiones sociales, económicas y de seguridad jurídica que se deriven de la aprobación del Anteproyecto de Ley, ninguna de las medidas en el mismo contempladas, y especialmente las referidas a la elevación de las bases máximas intermedias de cotización, deben ser introducidas para su implantación antes de la aprobación como Ley de este Anteproyecto.**

4. La viabilidad y consolidación del Sistema de Seguridad Social precisa que el mismo se dote de mecanismos eficaces de control y seguimiento de la gestión.

En el área de la gestión, durante los últimos años se vienen aplicando recursos significativos y medias procedimentales para mejorarla, especialmente en materia de recaudación. Pese a ello, aún no se han desarrollado las medidas que otorguen un tratamiento homogéneo en el cumplimiento de la obligación de cotizar a todos los sujetos obligados, evitando así procedimientos privilegiados y, en ocasiones, poco transparentes para los Organismos y Administraciones Públicas, que han incidido en la actual situación deficitaria del Sistema.

En el área de control de las prestaciones las medidas actuales de lucha contra el fraude social han resultado insuficientes en la gestión de las prestaciones. Especialmente en las de Incapacidad Temporal e Invalidez, donde la falta de medidas de control se ha traducido en significativos porcentajes de desviación en el Presupuesto, así como por el incremento en el número de procesos y en la duración de los mismos, y ello pese al traspaso del pago parcial de la prestación de ILT (hoy IT) a las empresas en 1992.

**Por ello, deben intensificarse las medidas de control en la gestión, tanto a través de la coordinación entre las Administraciones intervinientes, como por el establecimiento de medidas de control y seguimiento de los beneficiarios, además de la aplicación del correspondiente procedimiento sancionador.**

Las experiencias de colaboración de la iniciativa privada (Empresas Colaboradoras y Mutuas de AT y EP) en este terreno resultan significativas por lo que se refiere a la calidad de atención y control del fraude, a pesar de que el marco jurídico y de gestión regulado no sea el más adecuado, actuando como elemento desincentivador para la opción de las empresas.

**Por tanto, debe revisarse el mismo así como introducir nuevas figuras de colaboración de las empresas.**

Todas estas consideraciones justifican el voto de abstención del Grupo Segundo.