

INFORME DE LA PONENCIA PARA EL ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS ESTRUCTURALES DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y DE LAS PRINCIPALES REFORMAS QUE DEBERÁN ACOMETERSE (1)

I. ANTECEDENTES

El Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 15 de febrero de 1994, aprobó la Proposición no de Ley del Grupo Parlamentario Catalán (CiU), 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 y se indicarían las principales reformas que deberán acometerse en los próximos años, para garantizar la viabilidad del sistema público de pensiones y evitar mayores déficits públicos en el Presupuesto del Estado, dicho Informe incluiría un conjunto de recomendaciones y debería ser presentado, previos los trámites reglamentarios pertinentes, al Gobierno para su aplicación.

La Proposición no de Ley incluía una exposición de motivos cuyo contenido literal es el siguiente:

«Desde hace dos años el presupuesto de la Seguridad Social registra crecientes déficits, a pesar de las elevaciones de los tipos de cotización y de las medidas aplicadas durante los últimos ejercicios con la finalidad de trasladar a las empresas los costes de las prestaciones que hasta la fecha venía cubriendo la Seguridad Social. Esta situación es particularmente grave en el caso de determinados regímenes de la Seguridad Social que se encuentran en situación de quiebra, evitada únicamente gracias a la absorción de sus déficits desde el régimen general.

La actual recesión económica ha agravado esta situación al generar una caída de la actividad económica y en consecuencia de cotizaciones a la Seguridad Social, por un lado, y de mayores necesidades de prestaciones sociales, por otro.

Estas problemáticas coyunturales y a corto plazo de la evolución presupuestaria actual de la Seguridad Social se agravarán con las problemáticas que pueden desencadenarse a medio y largo plazo a causa del envejecimiento de la población española, a causa del aumento del paro y a causa de la estructura financiera del sistema de la Seguridad Social español fundamentado en un régimen de reparto.

Por tanto, las decisiones que deberán adoptarse en este sentido no son coyunturales, sino de importante trascendencia, puesto que afectan a aspectos fundamentales del sistema de pensiones y por consiguiente deberían adoptarse sobre la base de una reflexión realizada en el ámbito del Congreso de los Diputados.

La problemática que amenaza la financiación de la Seguridad Social española tenderá a agravarse año a

año y es la misma que incide sobre los regímenes de la Seguridad Social de los demás países europeos. En algunos de estos países ya se han adoptado medidas a medio y largo plazo para paliar esta situación revisando los sistemas de pensiones y favoreciendo los instrumentos de complementariedad a la Seguridad Social. En España todavía no se han transformado los elementos financieros de forma que se asegure una solución del problema. Es del todo necesario que se analice la problemática actual de la financiación de la Seguridad Social y su proyección futura para prever las actuaciones que deberán adoptarse con la finalidad de evitar el incremento de los déficits públicos, como consecuencia de los mayores pagos de prestaciones y en especial de las pensiones por jubilación.

Por todo ello el Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió) presenta la siguiente Proposición no de Ley».

En el Anexo I se adjuntan los datos relativos a la publicación en el «B. O. C. G.» y en el Diario de Sesiones de la tramitación parlamentaria de la Proposición no de Ley. El día 2 de marzo de 1994 se constituyó la Ponencia con los siguientes señores Diputados:

Don JOAQUÍN ALMUNIA AMANN (G. S)
Don ALEJANDRO CERCAS ALONSO (G. S)
Don VICENTE GONZÁLEZ LIZONDO (G. Mx)
Don RAFAEL HINOJOSA I LUCENA (G. CiU)
Don FRANCESC HOMS I FERRET (G. CiU)
Don RODOLFO MARTÍN VILLA (G. P)
Don JOSÉ CARLOS MAURICIO RODRÍGUEZ (G. CC)
Don CONSTANTINO MÉNDEZ MARTÍNEZ (G. S)
Don CRISTÓBAL MONTORO ROMERO (G. P)
Don RICARDO PERALTA ORTEGA (G. IU-IC)
Don PEDRO ANTONIO RÍOS MARTÍNEZ (G. IU-IC)
Doña CELIA VILLALOBOS TALERO (G. P)
Don JON ZABALÍA LEZAMIZ (G. V-PNV)

Durante los trabajos de la Ponencia se han producido determinadas alteraciones en su composición:

— El señor Almunia Amann (G. S), permaneció como ponente hasta el día 17 de mayo de 1994, fecha en que fue sustituido por el señor Arnau Navarro (G. S).

— El día 21 de julio de 1994, doña Celia Villalobos Talero (G. P), fue sustituida por don Juan Carlos Aparicio Pérez (G. P).

— El día 7 de octubre de 1994, don Constantino Méndez Martínez (G. S), cesó en su actividad como miembro de la Ponencia y en su lugar fue nombrado ponente don Justo Zambrana Pineda (G. S).

— Don José M.^a Chiquillo Barber (G. Mx) sustituyó a don Vicente González Lizondo (G. Mx) el día 21 de octubre de 1994.

— Finalmente, don Emilio Olabarría Muñoz (G. V-PNV) se incorporó a los trabajos de la Ponencia el día 2 de

(1) Texto aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados en sesión del 6 de abril de 1995, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, V Legislatura, Serie E: Otros textos, 12 de abril de 1995, núm. 134.

noviembre de 1994 en sustitución de don Jon Zabalía Lezamiz (G. V-PNV).

La Ponencia consideró necesario celebrar determinadas comparecencias de Ministros, altos cargos y expertos, que pudieran aportar sus conocimientos y experiencias sobre la reforma de la Seguridad Social.

Las comparecencias celebradas fueron las siguientes:

- Sr. Ministro de Trabajo. (Día 22 de marzo de 1994).
- Sra. Ministra de Asuntos Sociales. (Día 23 de marzo de 1994).
- Sr. Ministro de Economía y Hacienda. (Día 7 de abril de 1994).
- Sr. Secretario General de la Seguridad Social. (Día 7 de abril de 1994).
- Sr. Director General de Estadísticas Sociales y Demográficas del INE. (Día 4 de mayo de 1994).
- Sr. Director del Instituto de Demografía del CSIC. (Día 4 de mayo de 1994).
- Sr. Don Julio Segura, Catedrático de Teoría Económica y Director de la Fundación Empresa Pública. (Día 4 de mayo de 1994).
- Sr. Don José Barea, Catedrático de la Universidad Autónoma de Madrid. (Día 4 de mayo de 1994).
- Sr. Director General de la Tesorería de la Seguridad Social. (Día 17 de mayo de 1994).
- Sr. Director General de Costes de Personal y Pensiones Públicas. (Día 17 de mayo de 1994).
- Sr. Don Víctor Pérez Díaz, Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid. (Día 17 de mayo de 1994).
- Sr. Don José Manuel Almansa Pastor, Catedrático de Derecho, Trabajo y Seguridad Social de la Universidad de Alcalá de Henares. (Día 17 de mayo de 1994).
- Sra. Directora General de Planificación de la Seguridad Social. (Día 25 de mayo de 1994).
- Sr. Director General del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS). (Día 25 de mayo de 1994).
- Sr. Director General del INEM. (Día 25 de mayo de 1994).
- Sra. Ministra de Sanidad. (Día 25 de mayo de 1994).
- Sr. D. José María Cuevas (CEOE). (Día 15 de junio de 1994).
- Sr. D. Ignacio Cruz Roche, Catedrático de Economía de la Universidad Autónoma de Madrid. (Día 22 de junio de 1994).
- Sr. D. José Antonio Herce. (Día 22 de junio de 1994).
- Sr. D. Nicolás Mallo. (Día 22 de junio de 1994).
- Sr. D. Juan Díez Nicolás. (Día 22 de junio de 1994).
- Sr. D. Juan Velarde, Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid. (Día 6 de julio de 1994, Sesión Extraordinaria).
- Sr. D. Felipe Serrano Pérez. (Día 6 de julio de 1994, Sesión Extraordinaria).

— Sr. D. Ramón Alarcón Caracuel, Profesor de Derecho de Trabajo y Seguridad Social. (Día 6 de julio de 1994, Sesión Extraordinaria).

— Sr. D. Félix Mansilla. (Día 6 de julio de 1994, Sesión Extraordinaria).

— Sr. Secretario de Estado de Hacienda. (Día 7 de septiembre de 1994).

— Sr. D. Jesús Leal. (Día 7 de septiembre de 1994).

— Sr. D. Antonio Gutiérrez. (Día 12 de septiembre de 1994).

— Sr. D. Cándido Méndez. (Día 12 de septiembre de 1994).

— Sr. Secretario General de la Seguridad Social. (Día 27 de septiembre de 1994).

II. INTRODUCCIÓN

Los sistemas de Seguridad Social constituyen en los países desarrollados, y muy especialmente en los países europeos, el eje central de las políticas de bienestar social dirigidas a mantener y mejorar el nivel de vida de los ciudadanos, y que contribuyen de forma esencial a evitar la aparición de situaciones de necesidad y marginación.

Los sistemas de Seguridad Social, en su origen, se configuran en torno a dos modelos teóricamente distintos. Los modelos de corte continental, basados en la profesionalidad y carácter contributivo, tienden fundamentalmente a procurar el mantenimiento del nivel de vida de los trabajadores ante las contingencias protegidas (enfermedad, incapacidad, vejez, muerte...). Los modelos de corte universal, por su parte, se dirigen, más específicamente, a la cobertura de necesidades básicas de todos los ciudadanos para mitigar las consecuencias más severas de tales contingencias.

Sin embargo, la evolución histórica de la mayoría de los sistemas de protección ha conducido, inexorablemente, a la confluencia de ambos criterios en sistemas de corte mixto que persiguen, en definitiva, la cobertura de ambos objetivos en aras de un mayor bienestar y vertebración sociales.

Así ha ocurrido en la práctica totalidad de los países de la Unión Europea en los que si bien las fórmulas protectoras adoptadas difieren en sus aspectos instrumentales, como consecuencia de sus diferentes trayectorias políticas, sociales y económicas, en lo esencial, puede decirse que existe una coincidencia fundamental en cuanto a los parámetros básicos de la acción protectora a dispensar, la financiación a través de sistemas de reparto y la gestión pública de tales sistemas. Coincidencias que se ven potenciadas por la política de convergencia en los niveles de protección impulsada por la Unión Europea, una vez abandonada la idea inicial de avanzar en la armonización de los propios sistemas.

En este contexto, el debate sobre evolución futura de los sistemas de Seguridad Social y las fórmulas para garantizar en todo momento su permanencia, estabilidad y progreso ha supuesto una constante que, si acaso se ha visto reforzada en las décadas de los años 80 y 90 como consecuencia de las transformaciones sociales operadas, pero que, en ningún supuesto —y así lo demuestra el

análisis de las medidas adoptadas en los diferentes países— ha representado la adopción de soluciones que implicaran un desmantelamiento de los sistemas protectores o una variación sustancial en sus características básicas, sino que, por el contrario, se ha basado siempre en medidas dirigidas a facilitar su consolidación y viabilidad y reforzar sus garantías de cara al futuro, respetando en todo caso el modelo preexistente.

Este debe ser también el contexto en el que se centre el debate abierto en España. Se trata de reforzar, consolidar y dar viabilidad futura al modelo de pensiones que ha ido configurándose en los últimos años, pues es el que mejor permite combinar adecuadamente los principios de seguridad y solidaridad, ya que:

1.º Asegura de forma solidaria, el acceso de los trabajadores a rentas de sustitución de sus ingresos de activo hasta un determinado límite (prestaciones contributivas).

2.º Corrige las consecuencias más severas de la pobreza mediante la transferencia de rentas básicas de compensación (prestaciones no contributivas).

3.º Universaliza determinadas prestaciones (asistencia sanitaria, servicios sociales y prestaciones familiares).

4.º Permite el acceso libre y voluntario a niveles de cobertura superiores a través de modalidades complementarias libres.

5.º Coincide en sus rasgos principales con los vigentes en la mayor parte de los países de la Unión Europea.

III. EL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOL

III.1. Evolución

La norma básica en materia de Seguridad Social en el ordenamiento español es el artículo 41 de la Constitución de 1978. En este precepto se establece que los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en casos de desempleo. La asistencia y las prestaciones complementarias—añade— serán libres.

El artículo 41 de la Constitución de 1978 es, al mismo tiempo, un punto de partida y un punto de llegada. Es un punto de partida porque debe regir cualquier actuación en materia de Seguridad Social, en particular cualquier modificación que se introduzca en el sistema vigente. Es un punto de llegada porque supone la culminación de un proceso evolutivo que tiene su origen en los primeros seguros sociales que se establecen a principios del siglo xx.

La evolución del sistema de Seguridad puede estudiarse en tres grandes etapas:

1. Primera etapa (1900-1963)

El punto de partida de las políticas de protección social ha de situarse en la Comisión de Reformas Sociales. En el plano legislativo, deben destacarse la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900 y, posteriormente, el Retiro Obreiro Obligatorio, instaurado en 1919 y en el que se opta cla-

ramente por un sistema contributivo, en virtud del cual la protección se reconocía exclusivamente a quienes ejercían una actividad asalariada y siempre que no superasen un determinado nivel de ingresos, guardando las prestaciones una cierta relación con las cotizaciones previamente efectuadas que eran de muy escasa cuantía.

Tras este primer paso, en donde sólo existía un único instrumento de protección, los mecanismos protectores desembocan en un conjunto de seguros sociales, entre los que destaca el Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI) cuyas prestaciones se mostraron claramente insuficientes. Surgen nuevos mecanismos de protección, articulados a través del Mutualismo Laboral, con la finalidad de complementar la protección preexistente, organizándose por sectores laborales y cuyas prestaciones guardaban ya cierta relación con los salarios. Estos nuevos mecanismos de protección adolecían de graves disfunciones en casi todas sus manifestaciones. Desde el punto de vista de la protección, junto a la muy escasa y en gran parte «congelada» que dispensaba el SOVI, la derivada del Mutualismo Laboral estaba condicionada por la situación económica del sector correspondiente, lo que conducía a discriminaciones entre la población laboral. Desde el punto de vista financiero, se producían desequilibrios como consecuencia de la fragmentación de la protección por sectores laborales, unos en declive y otros en auge. Y desde el punto de vista de la gestión, la multiplicidad de Mutualidades, la eficiencia y la coordinación.

En síntesis, se trataba de un modelo insolidario, puesto que no protegía por igual a la población trabajadora, y poco apto para dar respuesta a las demandas de protección de la sociedad española, que ya a principios de los 60 comenzaba a experimentar importantes transformaciones económicas y sociales y, asimismo, necesitaba de fórmulas de protección social adecuadas a las nuevas realidades.

2. Segunda etapa (1963-1976)

El punto de partida de esta etapa lo constituye la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963, cuyo objetivo principal era la implantación de un modelo unitario e integrado de protección social, con una base financiera de reparto, gestión pública, haciendo desaparecer plenamente el ánimo de lucro, y participación del Estado en la financiación.

Sin embargo, ese conjunto de grandes definiciones, algunas de las cuales aún perviven, que tuvieron su plasmación legal en la Ley de Seguridad Social de 1966, pese a suponer teóricamente un importante paso hacia delante, resultó en la práctica menos eficaz fundamentalmente como consecuencia de diversos factores que distorsionaron los objetivos iniciales.

Así, el mantenimiento del antiguo sistema de cotización sobre bases tarifadas, y con el transcurso del tiempo alejadas de los salarios reales de los trabajadores, unido a la ausencia de garantía de revalorizaciones periódicas, dio como resultado el reconocimiento de prestaciones de cuantía insuficiente y cuyo poder adquisitivo fue rápidamente deteriorándose.

Igualmente, el principio de tendencia a la unidad no se plasmó en el entramado gestor, perviviendo el antiguo modelo con su multitud de entes y organismos superpuestos, lo que dificultaba una gestión plenamente racio-

nal y la eficacia de los mecanismos de atención a los ciudadanos y de control.

Tal estado de cosas hizo que muy rápidamente se plantearan modificaciones de importancia. La Ley 24/1972 y el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social de 1974 intentaron corregir los problemas financieros existentes, en particular a través de la aproximación de las bases de cotización a los salarios reales.

Pero esta reforma, lejos de lograr el objetivo deseado, no consiguió equilibrar financieramente el sistema, pues su plena entrada en vigor en este ámbito fue demorada durante largos años. Tuvo, por el contrario, el efecto de introducir mayores tensiones del gasto en el ámbito de la protección.

3. Tercera etapa (1977-1994)

La etapa más reciente en la evolución del sistema de Seguridad Social en España coincide con la implantación de la democracia en nuestro país y las nuevas demandas sociales que ello conlleva. La Constitución de 1978, en la que también en el ámbito de la protección social se produce un consenso social y político, no cuestiona el sistema anterior, con independencia de cualquier consideración sobre la legitimidad del régimen en que se desenvolvió, y apuesta por su mantenimiento y perfeccionamiento.

La Constitución diseña, a su vez, un Estado de estructura compleja que rompió con el esquema de organización centralista del poder que mantuvo el régimen anterior. Son destacables, por su incidencia en el ámbito de la protección social, las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas en la materia de asistencia social y Mutualidades no integradas en la Seguridad Social que configuran su acción protectora como subsidiaria y complementaria de la Seguridad Social que se presenta como un instrumento de protección principal.

La etapa democrática implica un importante paso adelante en la configuración del Estado de bienestar, a través de la introducción de una serie de reformas en los distintos campos que configuran el sistema de Seguridad Social, que han permitido acercar nuestro sistema protector a los vigentes en otros países del entorno europeo.

La primera de estas modificaciones fue la reforma institucional de la gestión, objetivo del Real Decreto Ley 36/1978, que procedió a concentrar las tareas de gestión en solamente cuatro entidades gestoras, que con carácter especializado abarcan los distintos aspectos de la acción protectora. El mencionado Real Decreto Ley, en función de lo acordado en los Pactos de la Moncloa, instauró un sistema de participación institucional de los agentes sociales a través de los Consejos Generales y Comisiones Ejecutivas de los citados Institutos. Se abrió así la gestión de la Seguridad Social al conocimiento y seguimiento de los agentes sociales, favoreciendo la transparencia y auspiciando la mejora y la racionalización de la Seguridad Social con las aportaciones y experiencias de los representantes de empresarios y trabajadores.

En el nuevo sistema de gestión las prestaciones económicas dependen del Instituto Nacional de la Seguridad Social; las prestaciones sanitarias del Instituto Nacional de la Salud; los servicios sociales del Instituto Nacional de Servicios Sociales; y las prestaciones relacionadas con

las actividades del mar del Instituto Social de la Marina. Además, se introduce la solidaridad financiera mediante la constitución de una única Tesorería general de la Seguridad Social.

A pesar de esta reforma institucional y de algunos pasos dados también en los últimos años 70 en cuanto a la revalorización de las pensiones —rápidamente desvirtuados por los elevados índices de inflación—, a principios de la década de los 80, el sistema de Seguridad Social presentaba una serie de problemas que ponían en cuestión su viabilidad y que pueden sintetizarse en los siguientes:

— Una fuerte incertidumbre sobre la evolución del sistema y su estabilidad futura, que quedó plasmada en varias iniciativas: la creación de una Comisión para el Análisis y la Racionalización de la Seguridad Social (Acuerdo Nacional sobre Empleo) y el documento presentado por el Gobierno a las Cortes en 1982, conocido como «Libro Verde», en el que se plasmaba una posición gubernamental abierta al debate con las fuerzas sociales, sobre la viabilidad del sistema de Seguridad Social.

— Falta de cobertura social, al existir amplias capas de población sin protección, y escasa intensidad de la misma, reflejada en la existencia de pensiones muy reducidas para un gran colectivo de pensionistas, como consecuencia de los mecanismos de cotización con arreglo a los cuales se habían causado.

— Un nivel importante de utilización indebida de la protección (de la que el ejemplo más palpable era el crecimiento inusitado de las pensiones de invalidez) y de incumplimientos de la obligación de cotizar (favorecido por la escasa eficacia recaudatoria) que suponían, entre otros extremos, un factor de deslegitimación del propio sistema.

— El uso de los mecanismos de Seguridad Social para resolver problemas que le eran ajenos y que unido al otorgamiento de protección a determinados colectivos sin la correspondiente cobertura financiera, originó la asunción de importantes «cargas indebidas» con una notable incidencia en el gasto.

— La persistencia de graves deficiencias en la gestión, consecuencia de la falta de resultados inmediatos de la reforma del año 1978 que, además, originó una fuerte confusión contable que sólo recientemente ha sido posible resolver.

Ante esta situación durante la década de los 80 se adoptaron nuevas reformas. Se produjo una elevación de los topes máximos de cotización con la finalidad de potenciar el carácter contributivo del sistema y mejorar el nivel de las prestaciones. Se institucionalizó en cierto modo la revalorización anual de las pensiones en función de índice de precios al consumo. Se posibilitó la reconducción a sus justos términos del crecimiento de las pensiones de invalidez mediante el Real Decreto 1081/1984.

Un segundo paso lo constituyó la Ley 26 de 1985 que tuvo como principal finalidad establecer un mayor equilibrio y proporcionalidad entre el esfuerzo contributivo realizado a través de la cotización y las prestaciones generadas con dicho esfuerzo. Para ello, se ampliaron los períodos necesarios para acceder a las prestaciones de 10 a 15 años, aunque de forma paulatina y con un amplio período transitorio. Y se amplió también, de 2 a 8 años, el período de cotización que sirve como base para el

cálculo de la cuantía de las pensiones, obteniéndose con ello un reflejo, más acorde con la realidad, del esfuerzo contributivo realizado por el trabajador.

Estas dos medidas, además de coadyuvar a la estabilidad económica del sistema al reconducir en parte la necesaria correlación entre cotizaciones y prestaciones, sirvieron también para homologar en gran medida la acción protectora que dispensan los distintos Regímenes de la Seguridad Social, cuyo número quedó reducido a menos de la mitad de los anteriormente existentes.

La Ley 26/1985 implantó además otras medidas dirigidas al perfeccionamiento de la acción protectora del sistema, como fueron la supresión del requisito del alta para las pensiones de jubilación e invalidez y el establecimiento, por vez primera, de la revalorización automática de las pensiones en función del índice de precios al consumo, al inicio de cada ejercicio.

Esta Ley que tuvo como elemento negativo la falta de consensos sociales y políticos amplios se ha revelado positiva, para la consolidación del sistema, su estabilidad y el desarrollo posterior de su acción protectora.

Otro aspecto básico de la reforma de la acción protectora lo constituye el proceso progresivo de mejora de las pensiones mínimas hacia la equiparación de la pensión mínima familiar al salario mínimo, el incremento de las cuantías al resto de estas pensiones, y la equiparación de sus importes cuando las circunstancias personales del pensionista sean similares.

A su vez, las medidas adoptadas desde 1989 en orden a la revalorización de las pensiones han logrado el mantenimiento del poder adquisitivo de todas ellas en línea con los acuerdos alcanzados con los interlocutores sociales en cada momento.

En este ámbito de mejora de las prestaciones, así como en el de la potenciación de su financiación, incide también la aproximación de las bases de cotización a los salarios reales que, iniciada como ya se dijo en 1983 y 1984, tuvo su continuación en los años 1989, 1990 y 1993 en los que se dieron una serie de pasos en tal sentido que, además de tales objetivos, tenían como finalidad una mejor distribución del esfuerzo contributivo entre empresas y sectores productivos, en función de su utilización del factor trabajo.

Otro apartado en este proceso de reformas lo constituye la reforma de 1989 de la estructura financiera de la Seguridad Social con el fin de clarificar las fuentes de financiación, deslindándose éstas en función de la naturaleza de la protección dispensada, de manera que las de carácter contributivo se financien fundamentalmente con cargo a cotizaciones sociales, y las de carácter no contributivo lo hagan básicamente a través de impuestos, es decir, con el esfuerzo del conjunto de la sociedad.

Un paso más en este proceso de reformas es la efectiva extensión a todos los ciudadanos de la asistencia sanitaria que, recogida en la Ley General de Sanidad, se articula en el Real Decreto 1088/1989, y el establecimiento, mediante la Ley 26/1990, de pensiones no contributivas de vejez e invalidez en favor de las personas carentes de recursos que se encuentren en situación de necesidad, hayan o no cotizado previamente, así como la universalización de las prestaciones de protección a la familia y la extensión de los servicios sociales.

Por último, la mejora de la gestión ha sido otro de los ámbitos en el que también se han adoptado múltiples medidas de reforma cuyos objetivos podrían resumirse en: la configuración de una administración recaudatoria propia de la Seguridad Social que consiguiera elevados niveles de eficacia en este ámbito; y la simplificación y agilización de los trámites para reconocimiento de las prestaciones, hasta conseguir que no exista interrupción de rentas por pasar de activo a pasivo. Todo ello, unido a una potenciación de la atención e información al público y una mayor transparencia económica, financiera y contable.

La conclusión de esta evolución histórica es la conversión de un sistema concebido originalmente con carácter exclusivamente profesional en un sistema con componentes universales. Lógicamente esta evolución ha ido acompañada de un cambio en la estructura de ingresos del sistema que, de financiarse sólo por cotizaciones, ha pasado a tener un componente de financiación estatal creciente, como corresponde al crecimiento de las prestaciones universales.

Por otra parte, esa tendencia ampliatoria se ha observado no sólo en el ámbito subjetivo o personal, sino también en el ámbito de la acción protectora, pasando de un sistema inicialmente destinado a cubrir sólo determinadas contingencias (fundamentalmente vejez e invalidez) a un sistema de práctica cobertura compleja.

En paralelo a toda esta tendencia ampliatoria, el presupuesto de la Seguridad Social y su peso en la economía nacional ha crecido de forma espectacular.

La interrelación entre desarrollo del sistema de la Seguridad Social y democracia ha dado lugar a que, en función del reciente establecimiento de ésta, la Seguridad Social no haya adquirido todavía su pleno desarrollo y consolidación a pesar de los importantes cambios realizados en este período democrático.

III.2. El sistema de Seguridad Social español y los sistemas europeos

La creación y el establecimiento de la Ponencia «para el análisis de los problemas del sistema de la Seguridad Social» ha de enmarcarse, asimismo, en el ámbito de reflexión y debate que se ha producido y se sigue produciendo en la Unión Europea y en los distintos Estados que la conforman sobre los sistemas de protección social.

En el ámbito de la Unión Europea, se reafirma que la protección social constituye un factor básico del modelo europeo de sociedad. El propio Tratado de la Unión establece como una de sus finalidades el lograr y mantener un alto nivel de empleo y de protección social en el marco de un crecimiento económico sostenido que permita, a su vez, un alto nivel y calidad de vida que tenga en cuenta la cohesión económica y la solidaridad entre los Estados miembros.

En este contexto nuestro país debe asumir aún un esfuerzo para reducir la distancia que nos separa de los niveles de bienestar de la media comunitaria, en la medida en que vayamos acercando a la media europea el porcentaje de PIB que dedicamos a gastos sociales y a pensiones.

De igual modo y abandonando cualquier idea de armo-

nización de los sistemas de protección social, Europa ha establecido la conveniencia y la necesidad de unas políticas de convergencia que, partiendo de la definición de unos objetivos comunes, posibiliten a los Estados hacer evolucionar sus sistemas hacia la consecución y mantenimiento de tales objetivos.

No obstante los sistemas de protección social se encuentran, en todos los países europeos, en fase de acomodación. Europa gasta, en promedio, más de una cuarta parte de su riqueza en la cobertura de los gastos sociales, pero sus sistemas de protección social se enfrentan a una serie de desafíos y a la aparición de nuevas demandas de protección originadas por factores como el envejecimiento de la población —con un efecto en las pensiones y en la demanda de servicios sociales de las personas de edad— la modificación de las estructuras familiares —que aconsejan la conveniencia de introducir cambios en los modelos de Seguridad Social establecidos—, el incremento de los gastos sanitarios —generado en parte por la aparición de nuevas tecnologías de alto coste, que favorecen además una mayor demanda de servicios—, la evolución de los gastos de desempleo —que, además, de su efecto inmediato respecto a los propios gastos de desempleo, propicia la necesidad de articular medidas que posibiliten a la población desempleada insertarse en el mercado de trabajo o que permitan, en especial a los colectivos de difícil entrada en el mercado de trabajo, la cobertura de sus necesidades más básicas—, etc. Ahora bien, la aparición de toda esta serie de desafíos no ha puesto en cuestión los propios sistemas de protección social, que sigue valorándose como un elemento esencial de vertebración social y de las señas de identidad europeas. Como se recuerda en el «Libro Blanco sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo», el logro y el mantenimiento de un alto nivel de protección social no puede valorarse únicamente como un coste, sino también como un elemento básico de la competitividad.

No se trata pues de modificar los sistemas de protección social, sino de ir adaptándolos de forma permanente, tanto desde la vertiente de los gastos, a fin de que vayan dando respuestas de protección a las necesidades sociales, y que su evolución vaya acomodándose a la generación de la riqueza, como desde la vertiente financiera, en la que se propone, sin perjuicio de la peculiaridad de cada sistema, ir adecuando la financiación a la naturaleza de la protección, así como buscar fórmulas alternativas de financiación, que posibiliten que la financiación de esos sistemas no recaiga exclusivamente o de forma excesiva sobre el factor trabajo, con los consiguientes efectos en el empleo.

Por otra parte, en los distintos Estados de la Unión Europea se entabló en los años 80 una discusión en torno a la Seguridad Social, su estructura, la protección dispensada o su viabilidad. Sin embargo, la discusión no era de naturaleza ideológica, sino que se trataba de buscar fórmulas y métodos que garantizaran la estabilidad del sistema como tal y el nivel de prestaciones alcanzado. Se trataba y se trata de consolidar el sistema, no de poner en cuestión éste. Ningún país europeo ha modificado ni el modelo de protección social ni el sistema de financiación (en todos de reparto).

En la totalidad de los países, el período de la crisis económica de los años 70 ha sido una de las experiencias más difíciles para las instituciones de la Seguridad Social.

Durante los últimos años de la década de los 70 y primeros de la década de los 80, los sistemas de Seguridad Social centraron su preocupación en la estructura de las prestaciones, con objeto de efectuar un control más exhaustivo de los gastos.

Sin embargo, y pese a los graves problemas económicos de los años 70 y principios de los 80, los sistemas de Seguridad Social se caracterizaron por su estabilidad. Incluso durante la crisis económica, los gobiernos reconocieron la importancia de la Seguridad Social, así como la adhesión de los colectivos a los sistemas vigentes.

A la Seguridad Social en sí y, en particular, al sistema de pensiones y precisamente durante la crisis económica, le ha sido reconocido el papel de ser uno de los pilares institucionales de la sociedad contemporánea, y su creciente importancia en el marco de la política económica y social.

En una breve síntesis de las reformas introducidas por la generalidad de los países europeos durante esta época, se pueden citar por su importancia:

a) En relación con la revalorización de las pensiones, se considera que las pensiones de Seguridad Social no deben proporcionar un simple nivel de subsistencia, sino un nivel decoroso de vida y, en esta línea, aunque diferentes países aplazaron durante algún tiempo la revalorización de las pensiones (Alemania, Bélgica) trataron de adecuarlas a la evolución del salario disponible, a la evolución del índice de precios al consumo, a la situación económica o a una combinación de todas ellas.

b) Se introdujeron mecanismos tendentes a flexibilizar la edad de jubilación, para facilitar a los trabajadores el paso a la inactividad total o parcial, fomentando, por otro lado, la prolongación de la vida activa.

c) Se establecieron fórmulas no contributivas, puesto que si los sistemas contributivos son eficaces en la situación de pleno empleo, sin embargo requieren el establecimiento en paralelo de niveles no contributivos en los períodos de crisis económica. En buena parte de los países europeos se implantaron, precisamente en este período, fórmulas a través de las cuales se adquirirían prestaciones por aquellas personas que no adquirirían derecho en el nivel contributivo o lo era muy mermado. Esta posición tuvo reflejo en la casi totalidad de los países europeos, precisamente durante la crisis económica, implantando prestaciones para aquellas personas que no adquirirían derecho alguno, o muy mermado, de los sistemas contributivos.

d) Las transformaciones de las fuentes de financiación se manifiesta bien por una mayor participación del Estado en la financiación de los sistemas contributivos a fin de no aumentar las cuotas, bien financiando directamente a través de esta vía determinadas parcelas de la acción protectora (protección a la familia, asistencia sanitaria, entre otras).

e) Durante la etapa de la crisis económica, y también actualmente, se han intensificado los mecanismos de control que hagan difícil o imposible el disfrute indebido de las prestaciones (mayores controles en la prestación de invalidez, entre otros).

Por último, la evolución más reciente, concretamente

en los años 90, pone de manifiesto que ninguno de los países de la Unión Europea ha introducido modificaciones en sus respectivos sistemas de Seguridad Social que supongan un cambio de modelo de protección social. Igualmente, el sistema de reparto existente en todos los países no ha sido sustituido por otro.

Las modificaciones se han centrado, fundamentalmente, en lo que respecta a determinadas prestaciones y, especialmente, a las pensiones.

La pensión de jubilación es quizá la que más atención ha demandado en los países europeos. En algunos de ellos se han modificado los requisitos para acceder a la jubilación antes de los 65 años (Alemania); en otros se ha tendido hacia la igualación de la edad de jubilación para hombres y mujeres (Bélgica, Reino Unido, Grecia y Portugal). En otros casos las modificaciones se han introducido en un retraso de 5 años de la edad de jubilación, como es el caso de Italia. Por último, en algunos países se han incrementado los períodos de cotización para alcanzar la pensión completa (en Francia se pasa de 37,5 a 40 años) o se ha aumentado el período de cotización a tener en cuenta para determinar la cuantía de la prestación (en Italia se pasa de 5 años a 10 años; en Francia de 10 años a 25 años).

Las pensiones de invalidez también han experimentado modificaciones que o bien tienen como contenido variar el concepto de inválido a fin de evitar abusos en el acceso a la pensión de invalidez (Alemania y Países Bajos), o bien han endurecido los controles médicos y relativizado las consideraciones socioeconómicas para establecer claramente la incapacidad para el trabajo (Reino Unido).

IV. LA FINANCIACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA

IV.1. Introducción

El artículo 86 del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, establece un sistema de recursos constituido por aportaciones presupuestarias del Estado, cuotas de las personas obligadas, cantidades recaudadas en conceptos de recargos, sanciones u otros de naturaleza análoga, frutos, rentas o intereses y cualesquiera otros ingresos. El actual marco normativo contempla, asimismo, las peculiaridades derivadas de la existencia de Comunidades Autónomas sujetas al régimen de concierto o convenio para la financiación en la actualidad de la asistencia sanitaria y los servicios sociales.

Este mecanismo diversificado de financiación no es original del sistema español. Por el contrario, los sistemas de seguridad social se financian a través de una variada serie de recursos que la oportunidad económica o las circunstancias sociológicas han permitido allegar en cada caso concreto.

Desde una perspectiva económica podríamos reconducir estos recursos a tres grandes grupos: cotizaciones sociales, transferencias y otros ingresos. Más aún, podríamos centrar estas consideraciones en las cotizaciones sociales y las transferencias del Estado que cubren sustancialmente su Presupuesto.

IV.2. La evolución del sistema de recursos

En la década de los setenta el sistema financiero de la Seguridad Social era marcadamente contributivo. Es decir, la financiación se nutría básicamente de cotizaciones sociales, mientras que el peso de las transferencias estatales era muy bajo. En este sentido resulta especialmente esclarecedor examinar los cuadros núms. 1 y 2.

El análisis de las series aportadas permite constatar cómo las cotizaciones sociales, en términos porcentuales, han perdido, en cuanto a su participación en la financiación del sistema, casi 23 puntos porcentuales en el período comprendido entre 1977 y 1994. Correlativamente las transferencias de la Administración del Estado han pasado de un 3,64 por ciento a un 25,70 por ciento. Si en nuestro análisis incluimos los datos contenidos en el Presupuesto de la Seguridad Social para 1995 comprobaremos cómo la tendencia incluso se acentúa, dado que si en 1994 las cotizaciones sociales constituyen un 69,30 por ciento de los recursos, en 1995 alcanzarán sólo el 65,99 por ciento. Por supuesto, en el mismo ejercicio las transferencias de la Administración del Estado incrementan su participación de un 25,70 por ciento a un 28,35.

Una vez comprobado que las cotizaciones sociales han perdido peso específico en el sistema conviene analizar las razones que explican este comportamiento.

IV.3. Las cotizaciones sociales

El importe de las cotizaciones sociales depende lógicamente de tres factores: El número de cotizantes, la base media de cotización y el tipo de cotización.

Estas tres variables no han experimentado una evolución similar en los últimos ejercicios como comprobaremos a continuación.

El número de cotizantes, es decir, de los afiliados es una magnitud que mantiene estrecha relación con la situación económica.

La cifra de cotizantes descendió hasta 1984, se recuperó hasta 1991 y cayó de nuevo en 1992 y 1993. El cuadro que se adjunta con el número 3 relativo a la evolución del número de afiliados en alta es especialmente revelador.

Por lo que se refiere a las bases de cotización se han acercado paulatinamente y de modo importante a los salarios. Esta circunstancia puede percibirse claramente en el cuadro núm. 4. La aproximación de las bases de cotización a los salarios reales se inició en 1983 y 1984, tuvo su continuación en los años 1989, 1990 y 1993 en los que se dieron una serie de pasos en tal sentido que, además de tales objetivos, tenían como finalidad una mejor distribución del esfuerzo contributivo entre empresas y sectores productivos en función de su utilización del factor trabajo.

En el plano normativo el artículo 16 del Real Decreto Legislativo 1/1994 establece que las bases y tipos de cotización a la Seguridad Social serán los que establezca cada año la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado. Asimismo, las bases de cotización a la Seguridad Social, en cada uno de sus regímenes, tendrán como tope mínimo las cuantías del salario mínimo interprofesional vigente en cada momento, incrementados en un sexto, salvo disposición expresa en contrario.

En el mismo sentido la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1995 ha establecido un tope máximo a la base de cotización cifrado en 362.190 pesetas mensuales y un tope mínimo equivalente a las cuantías del salario mínimo interprofesional vigente en cada momento, incrementados en un sexto, salvo disposición expresa en contrario.

En tercer lugar, el tipo de cotización en 1982 era un 32,10 %, en 1983 fue un 30,60 %, en 1984 descendió al 29,10 %, y se estabilizó en los años posteriores en un 28,80 % hasta 1993 en que pasó a ser del 29,30 %. Todo ello se detalla en el cuadro núm. 5.

En este sentido, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1995 ha disminuido en un punto los tipos de cotización, de modo que en el Régimen General quedan establecidos, para las contingencias comunes, en el 28,3 por ciento, del que el 23,6 por ciento será a cargo de la empresa y el 4,7 por ciento a cargo del trabajador, compensando esta minoración con el sistema impositivo general, lo que favorece una mejora de la competitividad y del empleo.

Por todo ello, cabe decir que la financiación de la Seguridad Social se fundamenta principalmente en las cotizaciones sociales (para el ejercicio de 1995 están presupuestados 7,19 billones de pesetas, de los que 6,6 billones corresponden a cuotas de trabajadores ocupados, que cubrirán el 65,99 % de todos los ingresos). En cambio, las transferencias del Estado se elevan a 3,1 billones de pesetas y cubren el 28,3 % de los ingresos.

A pesar de la progresiva pérdida de peso de las cotizaciones en los ingresos totales en los últimos años (a principio de la década de los 80 las cotizaciones sociales financiaban alrededor del 90 % de los ingresos, casi 30 puntos más que en la actualidad), todavía representan un volumen de recursos superior a los gastos que se derivarían de las prestaciones contributivas que efectúa la Seguridad Social.

El menor peso relativo de la participación de las cotizaciones sociales no se debe tanto a la reducción de las cuotas individuales, sino antes bien a un rápido incremento de los gastos en prestaciones que efectúa la Seguridad Social y que el Estado ha debido cubrir con nuevas aportaciones presupuestarias.

Cabe destacar la importancia del coste de las cotizaciones sociales en la remuneración total de los asalariados. En 1964, representaban el 11,9 % de la remuneración de los asalariados. En 1978 este porcentaje ya representaba el 20,6 % y en 1993 el 25,1 %. Es evidente que la importancia de este coste cuestiona toda posibilidad de incrementar las cotizaciones, especialmente si se compara este peso al que tiene en las demás economías europeas. Así, en 1991 las cotizaciones a la Seguridad Social significaban como media el 20,5 % de la remuneración de los asalariados en la Comunidad Europea.

En la distribución de las cotizaciones entre trabajadores y empresas, en el año 1995 las empresas financian el 74,0 % de las cuotas, mientras que los trabajadores cubren el 26,0 % restante, siendo esta proporción aún más acusada en el régimen general.

IV.4. Las aportaciones del Estado

La consecuencia fundamental del menor peso ponderado de las cotizaciones sociales en la financiación del sistema es el correlativo aumento de las transferencias públicas que en 1995 superarán los tres billones de pesetas.

Desde un punto de vista técnico puede defenderse la financiación mediante aportaciones públicas desde el momento en el que el sistema de prestaciones se universaliza. No obstante, la financiación mediante transferencias públicas tiene dos límites, el margen de incremento de la presión fiscal y la contención del déficit público.

En 1977 los Pactos de la Moncloa señalaron como objetivo que las transferencias del Estado a la Seguridad Social llegaran a representar el 20 por ciento de sus ingresos para 1984. El siguiente hito lo constituye la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989. Por primera vez, la transferencia del Estado a la Seguridad Social se convierte en una aportación finalista para financiar parte de los elementos universales y no contributivos del sistema.

Esta fórmula se ha reproducido en los sucesivos Presupuestos Generales del Estado. De este modo la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1995 establece en su articulado una aportación global del Estado de 3.088.086 millones de pesetas.

Las aportaciones del Estado para 1995 en un esquema que diferencia las operaciones corrientes y de capital se puede observar en el cuadro núm. 6.

Las transferencias del Estado a la Seguridad Social por secciones y conceptos se contienen en los cuadros núms. 7, 8, 9 y 10.

En suma, puede sostenerse que continúa el proceso iniciado en 1989 respecto de la ordenación de los flujos financieros del sistema, de modo que las prestaciones contributivas quedan básicamente financiadas mediante cotizaciones sociales, mientras que la aportación del Estado se proyecta con una delimitación a la cobertura de la asistencia sanitaria y a la de complementos a mínimos de pensiones, así como de las prestaciones no contributivas, en función del carácter de una y otras, quedando técnicamente aceptada a tales fines la subvención específica originada a cada uno de ellos.

V. LOS GASTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

No cabe duda de que los gastos de la Seguridad Social han evolucionado de modo muy rápido desde principios de la década de los ochenta. En efecto, si en 1981 el total consolidado de gastos ascendía a 2.097.299 millones de pesetas, en 1995 esta cifra será de 10.893.245 millones de pesetas.

Un detalle del gasto por naturaleza económica puede observarse en el cuadro núm. 11.

Si el gasto consolidado del sistema de la Seguridad Social se pondera con el PIB el resultado es similar. En 1980 los gastos de la Seguridad Social constituían el 11,44 del PIB, mientras que en 1995 se situarán en el 15,95 %. Resulta especialmente claro, en esta línea, el cuadro núm. 12.

El incremento continuado de los gastos del sistema no obedece a una causa única sino a una pluralidad de razones. En materia de pensiones responde en primer lugar, al envejecimiento de la población. Es notorio que la esperanza de vida de los españoles se ha incrementado y, por tanto, son más y por más tiempo los que perciben pensiones del sistema. También es cierto que se ha mejorado la cobertura del sistema y en determinadas circunstancias se ha facilitado el acceso a la causación de pensiones. Otro factor decisivo, derivado del bajo nivel inicial de las pensiones, ha sido el llamado efecto sustitución, según el cual el coste de las nuevas pensiones es superior al de las pensiones que dejan de ser satisfechas. Por término medio los nuevos pensionistas perciben pensiones superiores a los antiguos y sustancialmente superiores a las que percibía el colectivo de los pensionistas que causaron baja por muerte. En 1994 la pensión media de las altas registradas de nuevos pensionistas fue de casi 70.000 pesetas, un 33 % superior a la pensión media de las bajas que fue de 53.000 pesetas.

En segundo lugar a las mejores condiciones de cumplimiento de los requisitos que exige la Seguridad Social para el cobro de la pensión. Es decir, cuantías y períodos de cotización. Por este motivo la pensión media, en el mismo período de 1986-1993 ha aumentado en un 80 %.

Finalmente debe destacarse la implantación de la revalorización automática de las pensiones a partir de la Ley 26/1985, de 31 de julio, y del sistema de pensiones mínimas.

Esta realidad se debe: en primer lugar a la voluntad política de incrementar las pensiones mínimas por encima del I.P.C. Así, entre 1986 y 1994 las pensiones mínimas se han revalorizado en un 68,7 %, mientras que el Índice de Precios al Consumo se ha incrementado en un 53,4 %.

Con todo, es preciso significar también que la revalorización anual de todas las pensiones superiores a la media y muy singularmente las que estaban en el tope máximo tuvieron hasta el año 89 revalorizaciones inferiores al resto de las pensiones.

El aumento de gasto en asistencia sanitaria responde, asimismo, a una variada gama de razones. El derecho a asistencia sanitaria se ha extendido a la práctica totalidad de la población, de modo que el sistema en este campo ha dejado de ser contributivo para pasar a ser universal. El mayor nivel cultural y los nuevos hábitos de vida implican una intensificación de la demanda sanitaria con empleo de tecnologías cada vez más costosas. La aparición de nuevas patologías y también aquí el envejecimiento de la población, han contribuido al aumento del gasto en asistencia sanitaria.

En cuanto a la incapacidad laboral transitoria, el aumento del número de procesos y la duración media de los iniciados parecen indicar que ha sido utilizada más allá de las finalidades previstas en la Ley. No parece temerario sostener que la situación de crisis económica haya favorecido que la incapacidad laboral transitoria sea un procedimiento para aliviar costes laborales y necesidades sociales, como se reconoce en el informe elaborado por la Unidad de Lucha contra el Fraude, creada por el Gobierno en 1993.

La Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fis-

cales, Administrativas y de Orden Social ha introducido reformas que deberán tener efectos en los resultados de esta parcela del sistema. Una explicación más detallada puede encontrarse en los cuadros núms. 13 y 14.

VI. ANÁLISIS COMPARATIVO DE GASTOS E INGRESOS

El análisis realizado hasta ahora sobre los recursos y gastos del sistema de Seguridad Social nos permite obtener algunas conclusiones.

En principio, debe tenerse en cuenta que aunque en un plano jurídico o contable no exista déficit en el sistema, o éste sea muy pequeño, desde un plano económico puede sostenerse que ello se debe al permanente y progresivo incremento de las transferencias estatales o del recurso a préstamos con el Estado: Las cotizaciones sociales pierden importancia frente a los recursos presupuestarios que recibe la Seguridad Social.

En el capítulo de gastos se produce un sostenido crecimiento en todas sus categorías. Ahora bien, el crecimiento no es sólo numérico, sino que conlleva un cambio de naturaleza. Las prestaciones no son ahora sólo contributivas, sino que en materias importantes el influjo no contributivo y universalista se ha hecho presente en el sistema. La asistencia sanitaria, las pensiones mínimas y las pensiones no contributivas son todas ellas ejemplos de los aspectos generalizadores y de cobertura universal que se entrecruzan en el sistema con los tradicionalmente contributivos (cuadro núm. 15).

Si todo lo anterior es predicable del conjunto del sistema, la insuficiencia de las cotizaciones sociales se agudiza más cuando se distingue entre los distintos regímenes. En el agrario, por ejemplo, si las cuotas de los afiliados ocupados alcanzarán en 1995, 181.976 millones de pesetas, por el contrario las aportaciones del Estado son más del doble que la citada cifra, en concreto 406.950 millones. El cuadro núm. 16 permite constatar lo apuntado más arriba.

Las mismas consideraciones pueden formularse si las magnitudes que se comparan es el número de cotizantes y el número de pensionistas. Sólo en el régimen general y en el régimen de trabajadores autónomos la relación cotizante pensionista es superior a dos; en todos los demás regímenes: agrario, minería, trabajadores del mar y empleadas del hogar, hay más pensiones que cotizantes, lo que los hace financieramente inviables.

Con todo lo anterior hemos descrito la situación actual de recursos y gastos del sistema de Seguridad Social. En el siguiente apartado se analizará la incidencia de factores futuros en el equilibrio financiero de la Seguridad Social.

VII. FACTORES FUTUROS QUE PUEDEN INCIDIR EN LA FINANCIACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Son muchas las variables que pueden incidir en la variación futura del régimen de pensiones de la Seguridad Social. Pese a todo podemos enunciar aquí algunas de ellas.

VII.1. Variable demográfica: el envejecimiento de la población

Los países desarrollados en general, y los europeos en particular, están experimentando una evolución demográfica caracterizada por un envejecimiento de la población, derivado tanto de la caída de las tasas de natalidad como del aumento de la esperanza de vida, que podría tener, especialmente de cara al futuro, efectos sobre el sistema de Seguridad Social.

El incremento de la esperanza de vida llevará consigo un crecimiento de los gastos relacionados con la vejez, tanto los referidos a prestaciones económicas, como los de la asistencia sanitaria y servicios sociales. La caída de la tasa de natalidad implica la disminución del número de personas en edad de trabajar, es decir, de los considerados potencialmente activos, lo que constituye otro factor a tomar en consideración.

No obstante, las especiales características de la población española hacen que algunos de estos problemas, que ya se están planteando en otros países europeos, se experimenten en nuestro país con cierto retraso, por lo que la cuestión demográfica, en sí misma, no adquirirá características preocupantes hasta la tercera década del próximo siglo. Debe considerarse, además, la existencia aún en España de un importante sector de población potencialmente activa —esencialmente mujeres dado el retraso que en su incorporación al mundo laboral llevamos con respecto a otros países europeos— así como los factores migratorios (cuadros núms. 17, 18 y 19).

En la estabilidad del sistema tendrá una gran influencia la evolución de la esperanza de vida, ya que las variaciones que se producen influyen de forma notable en el número de personas que acceden al derecho a pensión y en el tiempo durante el que percibirán esa renta económica, normalmente de carácter vitalicio.

En este sentido, la evolución de la esperanza de vida en España, como consecuencia de los avances de la medicina y de los mayores niveles de bienestar social, ha llevado a que en 1940 esta expectativa era de 50 años al nacer y de casi 11 años a la edad de 65, y en 1990 se sitúa en 77 años al nacer y en casi 18 a los 65 años.

Ello lleva a que los parámetros sobre los que se constituyó inicialmente la estructura de la protección social se hayan visto ampliamente superados: quienes alcanzan hoy la edad de jubilación disfrutan de casi 7 años más de esperanza de vida que quienes lo hacían hace 50 años, tendencia que previsiblemente continuará en el futuro y que tendrá como lógica consecuencia un aumento del número de pensionistas y del gasto en pensiones.

Todos los estudios disponibles señalan que en las próximas décadas el crecimiento del número de pensiones será constante, aunque más moderado que en décadas pasadas, ya que comenzará a tener efecto la llegada a la jubilación de las generaciones nacidas tras el período de Guerra Civil.

En esta evolución resulta fundamental la realidad del aumento de la esperanza de vida de la población (España es uno de los países europeos con una esperanza de vida más alta) y, en especial, su aumento para las personas que alcanzan los 65 años (prácticamente se ha dupli-

cado). Esta situación, evidentemente positiva desde la perspectiva sanitaria, tiene unas repercusiones importantes en lo que se refiere a prestaciones, ya que se alarga el período de cobro de prestaciones económicas, sanitarias y sociales con el consiguiente incremento de la cuantía del gasto.

Ante las perspectivas sobre la evolución del número de pensiones, a corto, a medio y largo plazo es preciso resaltar:

— Entre los años 1995 y 2000, el número de pensiones aumentará en torno al 1,6 % anual.

— Entre los años 2000 a 2020 aumentará en tasas cercanas al 1 %. A partir del 2020 aumentará a un ritmo superior al 1 %.

VII.2. Ocupación y cotización

El seguro incremento de las pensiones exige que, simétricamente, se eleven alguna o algunas de las otras variables que determinan la fórmula del equilibrio de un sistema de reparto. La más significativa y practicable es el aumento de la tasa de ocupación, mucho más exigible por el incremento del trabajo a tiempo parcial y temporal observable en la situación laboral española, o, lo que es lo mismo, un incremento equivalente del número de empleados-cotizantes, algo superior al 1 % de tasa media interanual, tal como ha sucedido en los últimos 10 años.

En las últimas décadas el empleo ha seguido una evolución cíclica, por ejemplo, en 1994 había 12,1 millones de afiliados ocupados, un 17,5 % más que en 1980, pero un 4 % menos que los 12,6 millones de cotizantes existentes en 1991. Resulta evidente que la coyuntura laboral está estrechamente correlacionada con el crecimiento económico. Necesitamos que la economía crezca para que se cree empleo, pero no todo crecimiento económico crea empleo, por lo que en el futuro será preciso estimular especialmente un crecimiento económico sensible a la creación de empleo. En un sistema de la Seguridad Social de «reparto», es necesario garantizar un progresivo y continuado incremento del empleo y del número de empleados y cotizantes para poder, a su vez, garantizar también los recursos suficientes para mantener el actual sistema de prestaciones. En todo caso, el dato más relevante para consolidar la viabilidad del sistema de pensiones reside en la capacidad de la Nación de producir incrementos reales de su renta equivalentes a los incrementos de las obligaciones del sistema y a que se produzca una redistribución equitativa de la misma.

VII.3. Tasa de actividad y emigración

Un factor significativo en la financiación de la Seguridad Social en el futuro será la tasa de actividad de la sociedad española. Es conocido que en la actualidad España tiene la tasa más baja de actividad de la Unión Europea. De acuerdo con los datos que proporciona la encuesta de población activa la tasa de actividad total se situaba en el 49,1 por ciento en el primer trimestre de 1994.

Estos datos pueden confirmarse en el cuadro núm. 20.

No obstante, la distribución de la tasa de actividad no es semejante por sexos. Es mucho más baja la tasa de actividad de las mujeres que la de los varones en la socie-

dad española. Esta circunstancia podrá permitir que dado el margen existente pudiera incrementarse la tasa de actividad general a costa de un incremento de la tasa de actividad femenina.

En cualquier caso, como conclusión, puede sostenerse que la baja tasa de actividad de la población española puede hacer concebir esperanzas sobre un futuro si se mantiene un ritmo de crecimiento sostenido.

No obstante si la tasa de actividad no respondiera en los términos previstos el número de activos podría completarse sobre la base de cotizantes procedentes de otros países.

Resulta muy difícil elaborar predicciones sobre el número futuro de trabajadores extranjeros afiliados al sistema, porque, entre otras razones, ello depende de las condiciones del mercado de trabajo y del mantenimiento o reforma de la normativa vigente.

Hasta hoy lo único que cabe decir es que el número de inmigrantes legales que entre 1981 y 1990 ha sido de 220.000 personas, no es excesivamente relevante para el futuro del sistema. Sin embargo, si la normativa cambiase, si las cifras se alterasen sustancialmente, estos hechos tendrían una repercusión directa en la capacidad de financiación de la Seguridad Social.

VII.4. Transformaciones sociales

En las últimas décadas los cambios sociales se han verificado con enorme rapidez afectando a cuestiones muy distintas que pueden tener influencia sobre los sistemas de Seguridad Social.

Así, por ejemplo, los cambios en el mercado de trabajo, con una clara tendencia hacia una mayor movilidad en el mismo, así como los efectos que se derivan de la internacionalización de la economía en un contexto cada vez más competitivo, plantean nuevos retos a los que los sistemas protectores deberán dar respuesta.

La ruptura de los ámbitos familiares tradicionales, y la aparición de núcleos familiares de nuevo cuño, como familias monoparentales, uniones de hecho, familias recompuestas a partir de procesos de divorcio, etc., supone también la aparición de necesidades sociales diferentes que requerirán soluciones también diferentes desde el ámbito de la protección social.

La incorporación de la mujer al trabajo y la consiguiente modificación del status que tradicionalmente ocupaba como sustento del hogar familiar, con dedicación al cuidado tanto de los hijos como de los ancianos, lleva consigo también la necesidad de cobertura de situaciones que pueden dar lugar a nuevas formas de marginación.

En suma, en la sociedad actual y aún más en el futuro, se dan una serie de cambios que requieren efectuar las adaptaciones precisas en los modelos protectores vigentes para dar respuesta a las nuevas situaciones de necesidad que puedan plantearse.

VII.5. Las circunstancias propias del sistema de Seguridad Social

Si bien los temas hasta ahora apuntados constituyen factores externos al propio sistema, hay además una

serie de aspectos internos que igualmente inciden en su evolución y que es preciso considerar.

La estructura de financiación de nuestro sistema no está aún adecuada plenamente a la naturaleza de las prestaciones que éste dispensa. La reforma operada a partir de la Ley de Presupuestos para el año 1989 supuso un importantísimo paso en este sentido al otorgar carácter finalista a las aportaciones del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social. Pero aún, a pesar de ello, una parte del gasto en prestaciones de carácter universal o no contributivo continúa cubriéndose con cargo a cotizaciones sociales, como ocurre con un porcentaje en torno al 20 % de la asistencia sanitaria, y parte de los servicios sociales y prestaciones familiares.

Por otra parte, y a pesar de los avances decisivos operados en los años 1983, 1984, 1989, 1990 y 1993, aún no existe una plena coincidencia de los salarios reales con las bases de cotización de la Seguridad Social, persistiendo límites a la cotización de algunas categorías profesionales —distintos de un único tope máximo de cotización que defina claramente el intervalo de aseguramiento del sistema público— que desvirtúan la aplicación de dicho principio.

Igualmente habría que señalar que la aportación en los Regímenes Especiales no es homogénea, cuando, por el contrario, se ha producido una equivalencia en cuanto a la acción protectora dispensada.

En el ámbito de las prestaciones económicas, un primer aspecto a considerar es el de la necesidad de reforzar la equidad y el carácter contributivo del sistema, a fin de evitar que pueda deteriorarse la proporcionalidad entre las cotizaciones y las prestaciones y lograr que, a igual esfuerzo contributivo realizado, la protección sea equivalente. Además, el fortalecimiento del aspecto contributivo del sistema incentivaría a realizar las cotizaciones sobre bases de mayor cuantía, con la siguiente mejora del nivel y volumen de los ingresos del sistema.

La exigencia de mantener el poder adquisitivo de las pensiones exige introducir medidas que den estabilidad a los mecanismos de revalorización que, hasta ahora, se han venido aplicando a través de los pactos alcanzados con los interlocutores sociales.

Y, por último, resultaría conveniente que todos los ciudadanos comprendieran la necesidad de evaluar y revisar periódicamente al sistema, pues la historia muestra la necesidad de corregir determinadas disfuncionalidades que, a pesar de las reformas introducidas, o persisten o afloran en el sistema de la Seguridad Social, con el paso de los años y los cambios que se producen en la sociedad y en el sistema productivo. Si la sociedad es dinámica, y lo será aún más en el futuro, resulta arriesgado e irresponsable mantenerse a la defensiva o afirmar la pervivencia para siempre de las mismas soluciones técnicas.

VIII. LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y REFORMAS NECESARIAS

El sistema de Pensiones debe prepararse para hacer frente, sobre todo en el largo plazo, a un incremento de sus obligaciones con las próximas generaciones de pensionistas. Garantizar el fiel cumplimiento de las expectativas debe constituir un compromiso firme de toda la

Nación y deben asegurarse las condiciones que permitan su financiación.

El futuro debe escribirse y posibilitarse desde el respeto, los compromisos y los principios de solidaridad entre las generaciones y en el seno de cada generación.

Las demandas teóricas de sustituir el actual sistema de reparto y solidaridad intergeneracional por otro basado en la capitalización del sistema público de pensiones y en la previsión individual, es rechazable por razones sociales e inviable técnicamente. Por otra parte, limitar el actual sistema público de pensiones en España a la simple provisión de pensiones mínimas es también rechazable. Una hipotética transformación en profundidad del actual sistema, con reformas de tal envergadura que lo hiciera irrecognocible es, asimismo, descartable por la injusticia que sufrirían la actual generación de trabajadores en activo. El sistema público debe garantizar pensiones suficientes.

El camino que señala la lógica y la racionalidad es el de consolidar y hacer viable el modelo actual con las intervenciones legislativas que hagan posible, al tiempo, que el incremento del gasto se realice armónicamente con los crecimientos de la economía nacional y que los beneficios que proporciona el sistema se hagan en términos de equidad y atendiendo a las nuevas necesidades que afloran en el horizonte de una sociedad que sufrirá cambios profundos en sus demandas.

Este proceso de reflexión debe conducir a la adopción de medidas concretas de mejora y adaptación de la Seguridad Social a la realidad actual. Para ello resulta necesario un acuerdo político lo más amplio posible. Asimismo, sería conveniente que este acuerdo político contara con el mayor respaldo de los agentes sociales.

En suma, la Ponencia aboga por hacer viable financieramente el actual modelo de Seguridad Social y continuar avanzando en su perfeccionamiento y su consolidación, a través de la articulación de un sistema público de prestaciones económicas que comprenda como modalidades de protección:

— Una modalidad contributiva de prestaciones económicas, de carácter público y obligatorio, que constituye el núcleo esencial del sistema.

A través de esta modalidad se proporcionan rentas de sustitución, por razones de edad, incapacidad o muerte, en proporción al esfuerzo de cotización efectuado. Esta modalidad contempla la existencia de unas cuantías mínimas de pensión con importes superiores a las pensiones no contributivas, para aquellos pensionistas que no alcancen el nivel de las mismas y carezcan de recursos.

La financiación de esta modalidad debe realizarse básicamente con cotizaciones sociales a través de un sistema de reparto.

— Una modalidad no contributiva, dirigida a compensar la ausencia de rentas de los ciudadanos que se encuentren en situación de necesidad por razones de edad, enfermedad o cargas familiares y cuya función debe ser la de mitigar las consecuencias de los estados de necesidad.

La financiación de esta modalidad debe seguir siendo íntegramente con cargo al Presupuesto del Estado, mediante transferencias al Presupuesto de la Seguridad Social.

Este esquema público de prestaciones económicas se completa con la existencia de prestaciones técnicas de asistencia sanitaria y servicios sociales, extendidas a toda la población y financiadas a través de impuestos, dado su carácter universal.

Y por último, el modelo de previsión se debe cerrar con las prestaciones complementarias de naturaleza libre y gestión privada, a las que pueden acceder quienes voluntariamente deseen completar las prestaciones del sistema público. Hay múltiples razones que aconsejan fortalecer estas modalidades de previsión, tanto individual como colectiva, pero siempre como complementarias y no sustitutorias, ni debilitadoras de las pensiones públicas, que deberán prestarse en un marco de solvencia financiera, gestión eficaz y transparencia y atención a sus fines propios.

En suma la Ponencia, al plantearse la reforma de la Seguridad Social, quiere reiterar su voluntad de garantizar en el futuro un sistema público de pensiones, justo, equilibrado y solidario, de acuerdo con los principios contenidos en el artículo 41 de la Constitución española.

IX. RECOMENDACIONES

1. Separación y clarificación de las fuentes de financiación

La financiación de las prestaciones de naturaleza contributiva dependerá básicamente de las cotizaciones sociales y la financiación de las prestaciones no contributivas y universales (sanidad y servicios sociales entre otras) exclusivamente de la imposición general.

La Ponencia recomienda al Gobierno que se adopten las medidas necesarias para profundizar progresivamente en la dirección de la separación de las fuentes de financiación según la naturaleza de la protección, iniciada a partir de 1989, hasta su culminación efectiva en el menor plazo posible, quedando claramente delimitados, dentro del modelo de protección, el sistema contributivo y no contributivo.

Las cotizaciones sociales deberán ser suficientes para la cobertura de las prestaciones contributivas, para lo cual, se efectuarán las previsiones necesarias para garantizar el equilibrio presente y futuro de esta parte del sistema de la Seguridad Social.

Las aportaciones del presupuesto del Estado deberán ser suficientes para garantizar las prestaciones no contributivas, la sanidad, los servicios sociales y las prestaciones familiares. Asimismo, la fiscalidad general debe hacer frente a la bonificación en las cotizaciones de contratos dirigidos a grupos de especial dificultad en la búsqueda de empleo, así como a aquellas actuaciones que en materia de anticipación de la edad ordinaria de jubilación o de ayuda a sectores productivos pudieran producir distorsiones en el normal equilibrio del sistema. En el caso de que el cumplimiento de estos objetivos requieran la adecuación del actual sistema fiscal, se incidirá en aquellas figuras impositivas de menor repercusión en la capacidad competitiva y generadora de empleo de la economía, sin excluir que se pueda contemplar la aplicación de una contribución universal sobre todas las rentas.

2. Constitución de reservas

El sistema contributivo debe presentar presupuestos equilibrados. El sistema de pensiones precisa de la constitución de reservas que atenúen los efectos de los ciclos económicos. Por ello, en su caso, los excedentes que pudieran existir en los ejercicios presupuestarios de los momentos de bonanza deberían ser utilizados para constituir, con títulos públicos adquiridos en mercados oficiales, fondos de equilibrio que permitan actuar en los momentos bajos del ciclo, sin acudir a incrementos de las cotizaciones.

3. Mejoras de las bases

Las bases de cotización deberán coincidir en todos los grupos plenamente con los salarios reales, con aplicación gradual de un único tope máximo de cotización para todas las categorías laborales, que fija el techo de aseguramiento del sistema público de protección.

4. Financiación de los Regímenes Especiales

Modificar en lo posible la situación actual, bajo el criterio de que, a igualdad de acción protectora, debe ser también semejante la aportación contributiva.

5. Mejora de los mecanismos de recaudación y lucha contra la economía irregular

La Ponencia recomienda proseguir los esfuerzos de mejora de los mecanismos de recaudación de las cotizaciones que posibiliten la reducción de la morosidad.

La Ponencia entiende que se debe incentivar el trabajo regular y luchar de forma decidida contra la economía sumergida, permitiendo que aflore el empleo oculto existente en nuestra sociedad.

6. Simplificación e integración de Regímenes Especiales

La experiencia nos demuestra que existen ciertas disfunciones en cada uno de los Regímenes Especiales que se apartan de los fines para los que fueron creados.

Por ello, y desde la previsión legal existente de unificación de la estructura del sistema, la Ponencia recomienda que se continúe en este proceso reduciendo de manera gradual el número de los regímenes actualmente existentes y logrando la plena homogeneización del sistema público de pensiones, de manera que a medio o largo plazo todos los trabajadores y empleados queden encuadrados o bien en el régimen de trabajadores por cuenta ajena o bien en el de trabajadores por cuenta propia, contemplando, no obstante, las peculiaridades específicas y objetivas de los colectivos encuadrados en los sectores marítimo-pesquero y de la minería del carbón, así como de los trabajadores eventuales del campo.

7. Integración de la gestión

Reafirmar la eficacia gestora del sistema a través de

una mayor integración orgánica de las funciones de afiliación, recaudación y de gestión de prestaciones, que facilite nuevos avances en este ámbito.

8. Evolución de las cotizaciones

La Ponencia hace suya las recomendaciones contenidas en el «Libro Blanco de Delors», relativas a la reducción de las cotizaciones sociales, como elemento dinamizador del empleo, con prioridad en los trabajos de baja cualificación y en los sectores más intensivos en mano de obra. En esta línea, la Ponencia estima que la aplicación de esas recomendaciones requiere que quede condicionada al mantenimiento del equilibrio financiero del sistema contributivo y que no suponga dificultades adicionales al equilibrio de las cuentas públicas.

9. Sobre la equidad y el carácter contributivo del sistema

Se propone el reforzamiento de estos principios, de manera que, sin perjuicio del criterio de solidaridad y de forma gradual, a partir de 1996 las prestaciones guarden una mayor proporcionalidad con el esfuerzo de cotización realizado y se eviten situaciones de falta de equidad en el reconocimiento de las mismas. Es preciso, por tanto, que las técnicas de cálculo de las pensiones contributivas permitan en el futuro y de forma progresiva que quienes realizan similar esfuerzo de cotización, alcancen prestaciones equivalentes.

La Ponencia estima pertinente el mantenimiento de un tope máximo de prestación en el sistema público de Seguridad Social en la línea, expuesta anteriormente, de una mayor proporcionalidad con el esfuerzo contributivo.

10. Edad de jubilación

La edad de jubilación debe ser flexible y dotada de los caracteres de gradualidad y progresividad. De igual modo, el acceso a la pensión de jubilación no debe impedir una presencia social activa del pensionista. En tal sentido, y sin perjuicio de mantener la edad ordinaria de jubilación en los 65 años, resultaría muy aconsejable, en términos financieros y sociales, facilitar la prolongación voluntaria de la vida activa de quienes libremente lo deseen. A tal efecto, cabe regular la exoneración total o parcial, en función de la jornada, de la obligación de cotizar en aquellos supuestos en que el trabajador opte por permanecer en activo con suspensión proporcional del percibo de la pensión.

De igual modo, se mantendrán los sistemas de jubilación anticipada ligados a los contratos de relevo y de sustitución ya previstos en la legislación vigente.

11. Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones

Es criterio de la Ponencia que debe garantizarse el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones mediante la revalorización automática de las mismas, en función de la evolución del índice de precios al consumo

y a través de fórmulas estables de contenido similar a la aplicada en el presente año.

12. Reforzamiento del principio de solidaridad

Reforzar el principio de solidaridad y de garantía de suficiencia, en la medida en que la situación financiera lo permita, adoptando medidas como pueden ser: la elevación de la edad máxima de permanencia en el percibo de las pensiones de orfandad; o la mejora de las pensiones de viudedad en el caso de menores ingresos.

La Ponencia propone que se proceda a la regulación de la responsabilidad en orden a las prestaciones, adecuada a la realidad actual y a las características del modelo presente de Seguridad Social.

13. Mejora de la gestión

La Ponencia manifiesta la necesidad de adoptar medidas destinadas a mejorar la gestión de las prestaciones por incapacidad temporal y por invalidez, al objeto de frenar las causas de fraude dentro del sistema público en el acceso y permanencia de las prestaciones. Entre dichas medidas tendrán prioridad el establecimiento de un calendario y de los medios humanos necesarios para el control de dicha incapacidad desde el mismo sistema y profundizar en la participación y corresponsabilidad social en la gestión, control y vigilancia de estas prestaciones.

14. Sistema complementario

El sistema público de la Seguridad Social puede complementarse, voluntariamente, por sistemas de ahorro y protección social, tanto individuales como colectivos, externos a la Seguridad Social, que tengan por objetivo exclusivo mejorar el nivel de prestaciones que les otorga la Seguridad Social pública.

Por ello, se recomienda abordar la ordenación de la previsión social complementaria, potenciándola como elemento de consolidación del modelo de protección social configurado en el artículo 41 de la Constitución. Asimismo, se propone la actualización y mejora de los actuales incentivos fiscales dirigidos a la promoción de dicho sistema complementario, con especial atención a los sistemas colecti-

vos. En su regulación debe tenerse en cuenta también que estos mecanismos constituyen una importante fuente de ahorro a largo plazo, tanto individual como colectiva.

15. Análisis y seguimiento de la evolución del sistema

Las actuales previsiones pueden alterarse significativamente en las próximas décadas. Resulta por ello del máximo interés que se utilicen instrumentos, en el Gobierno y en el Parlamento, que realicen un seguimiento y una evaluación periódica de la evolución de las magnitudes que intervienen en el equilibrio financiero del sistema para operar con las intervenciones que fueran requeridas en cualquier eventualidad. Esta información se trasladará a los agentes sociales.

Se propone que el Congreso de los Diputados cada cinco años cree una Ponencia que estudie el presente y futuro del sistema de Seguridad Social como garantía de continuidad del mismo.

Se prestará una atención específica a las consecuencias que la reciente reforma de la normativa laboral pueda tener sobre la financiación de la Seguridad Social y el sistema de prestaciones de la misma.

ANEXO I

— La Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió), por la que se crea una Ponencia, en el seno de la Comisión de Presupuestos, para elaborar un Informe sobre la Reforma económica de la Seguridad Social que incluya un conjunto de recomendaciones para ser elevadas al Gobierno (núm. de expediente 162/000019), es publicada en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, núm. 8 de fecha 17 de septiembre de 1993.

— Los distintos Grupos Parlamentarios presentan enmiendas a la Proposición no de Ley que son publicadas en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, núm. 57 de fecha 21 de febrero de 1994.

— El día 15 de febrero de 1994, es aprobada en sesión plenaria dicha Proposición no de Ley, quedando reflejada su aprobación en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados núm. 46.

ACUERDO SOBRE CONSOLIDACIÓN Y RACIONALIZACIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL (9 de octubre de 1996)

Las partes firmantes del presente Acuerdo (*), en el marco de las recomendaciones del Pacto de Toledo, que asumen y comparten, desean expresar su apoyo inequívoco a la consolidación y racionalización del Sistema de

(*) Firmaron este Acuerdo José María Aznar López, por el Gobierno, Antonio Gutiérrez Vegara, por la Confederación de Comisiones Obreras, y Cándido Méndez Rodríguez, por la Unión General de Trabajadores.

Protección Social, al tiempo que manifiestan que el mismo constituye parte esencial del modelo de sociedad e instrumento clave para la cohesión propia de un Estado social y democrático de Derecho.

Desde las responsabilidades propias del Gobierno de la Nación y de las Organizaciones firmantes se considera preciso insistir en la necesidad de mantener el poder adquisitivo de los pensionistas y adoptar aquellas medidas que hagan viables las prestaciones para quienes en el futuro