

Las pensiones, primer paso en la reforma de la Seguridad Social

UNA de las conquistas sociales más notables de nuestro tiempo es, sin duda, la Seguridad Social, como realización práctica de la solidaridad, como reparto equitativo de cargas y beneficios para el bien común. Pero, todo sistema complejo necesita de un equilibrio compensatorio entre sus partes para su recto funcionamiento. En España, hace diez años que preocupa la estabilidad de la Seguridad Social. El autor investiga la ley 26/85 de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la S.S., fijándose especialmente en el cuantioso capítulo de las pensiones, que afecta a millones de contribuyentes.

Carlos Díez Menéndez *

* Licenciado en Derecho y Ciencias Empresariales. Valladolid.

Planteamiento del problema

ES indudable que a finales de 1982 la Seguridad Social preocupaba profundamente a la sociedad española. Prueba de ello es que personalidades de las más dispares ideologías se habían manifestado públicamente sobre este tema y, concretamente, sobre la reforma del sistema de la Seguridad Social; sencillamente, porque ésta era necesaria.

Resulta especialmente significativa la opinión del profesor Fuentes Quintana expresada en un artículo publicado poco después del triunfo socialista en las urnas (28 de octubre de 1982) (1); en él se decía:

1) El cambio del sistema de la Seguridad Social es pedido por los ciudadanos; la mayoría de éstos opina que la Seguridad Social funciona mal y despilfarra dinero.

2) El cambio es a su vez exigido por la crisis económica; deben ser abandonados los esquemas desarrollistas.

3) El cambio es demandado por la mala administración de los recursos en la Seguridad Social, lo que genera desajustes financieros importantes.

Después del primer año de gobierno socialista causaron gran impacto las declaraciones del entonces ministro de Economía, quien dijo (2): «El sistema de Seguridad Social quiebra, sin ninguna duda, a menos que sea reformado en profundidad». La clave de esa quiebra se encontraba en el enorme desequilibrio financiero en que se veía inmerso el sistema. Al incremento constante de los gastos no se había respondido con un incremento correlativo de los ingresos. Los primeros debían su aumento principalmente a las cuantiosas prestaciones por desempleo (el número de personas desempleadas aumentaba vertiginosamente), pero también al número creciente de pensionistas y al aumento de la cuantía de esas pensiones. Además todo esto repercutía a su vez en los ingresos, puesto que tanto parados como jubilados no suponen tampoco recaudación alguna para el sistema de la Seguridad Social.

Existía, pues, un indudable consenso acerca de la necesidad de reforma del sistema de la Seguridad Social; el problema surgía, no obstante, en la manera de llevar a cabo la reforma con iniciativas legislativas, teniendo en cuenta que los

(1) Enrique Fuentes Quintana: «Cómo cambiar la Seguridad Social», *ABC*, Economía, 13 de diciembre de 1982, pág. IV-VIII.

(2) Declaraciones efectuadas por Miguel Boyer, recogidas en *El País* de 15 de noviembre de 1983, pág. 53.

colectivos afectados suponían muchos millones de votos como para arriesgarse a una reforma que recortase drásticamente los gastos.

Puede concluirse diciendo que el sistema necesitaba reformas profundas, todas las partes sociales propugnaban dicha reforma. Así lo expresó de forma muy gráfica el entonces ministro de Trabajo y Seguridad Social (3). «Nuestro sistema de pensiones de la Seguridad Social es un sistema que, si no se reforma en profundidad, con una visión de quince o veinte años, que hay que tenerla ya prevista para saber el efecto que va a producir esa reforma que tenemos que hacer sobre ese período de nuestro futuro, es insolvente en el plazo de equis años... Por tanto hay que reformar el sistema, hay que reformar más aún de lo que se está produciendo como reforma progresiva en estos años la financiación, y hay que sacar las consecuencias de esa reforma de la financiación».

El documento base para la reforma

EL Acuerdo Económico y Social (acuerdo conseguido entre el Gobierno, trabajadores y empresarios), de 9 de octubre de 1984, aludía en su artículo 13 a la necesidad de reforma del sistema de la Seguridad Social; el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social elaboró para ello un documento en el que se precisaban los objetivos que deberían conseguirse con la misma:

1. Equilibrio financiero entre ingresos y gastos, que se conseguiría entre otras medidas con las siguientes:

- adecuación del coste creciente de las pensiones,
- combate contra el fraude y las prácticas sistemáticas que pretendían eludir el pago de las cotizaciones de la Seguridad Social,
- supresión de ciertas prestaciones que no se corresponden con situaciones reales de necesidad,
- transformación del sistema de financiación, que en la actualidad se basaba casi exclusivamente en aportaciones calculadas sobre los salarios de los trabajadores, lo que suponía una fuerte presión sobre dicha masa salarial.

2. Organización integrada de los servicios sanitarios y de la red pública de servicios sociales.

(3) Extracto de la alocución del ministro de Trabajo y Seguridad Social, Almunia Amman, en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, año 1983, II Legislatura, n.º 78, pág. 3732.

3. Garantía de solidaridad en el reparto de las cargas, objetivo a conseguir mediante una financiación equitativa y suficiente; se trataba de conseguir que ésta no recayese exclusivamente sobre determinados colectivos.

4. Mejora del aparato organizativo y de los procedimientos de administración y de gestión; para ello sería preciso, entre otras medidas, la posibilidad de facilitar la elección por los usuarios entre los servicios disponibles.

5. Establecimiento de regímenes no contributivos y complementarios.

Para la consecución de los anteriores objetivos y conforme a las previsiones de la Constitución Española en su artículo 41 (4), el modelo de Seguridad Social debería estructurarse en tres niveles. La estructura final de este modelo quedaría de la siguiente forma:

1. Nivel profesional contributivo, cuyo objetivo sería la concesión de unas prestaciones de sustitución de rentas a todas las personas que obtienen ingresos contributivos (esto es, a aquellas personas que previamente hubiesen cotizado, se les retribuiría en función de esa previa cotización). Sería financiado por los propios trabajadores y sus empresas, siendo secundarias, al menos en la teoría, las aportaciones del Estado. Este nivel viene a constituirse en el eje del sistema, soportando la mayor carga de ingresos y gastos (5).

2. Nivel complementario libre: se caracteriza principalmente por la libertad (su constitución y funcionamiento corresponde exclusivamente al interesado), por ser complementario al anterior y voluntario. La persona se integrará en él de forma totalmente libre. (No puede olvidarse el bombardeo publicitario a que estamos sometidos: planes de jubilación de bancos y compañías de seguros, planes de asistencia sanitaria privada).

3. Nivel no contributivo: está dirigido a posibilitar la universalidad del modelo. Abarcará a todos aquellos que no hubieran reunido los requisitos exigidos para obtener los beneficios derivados de una previa cotización y a quienes hubiesen perdido su derecho a la prestación contributiva, es decir, a aquellas personas que carezcan de cualquier tipo de ingreso... Es importante hacer notar que, a diferencia de los dos niveles anteriores, éste se financia íntegramente con cargo a los Presupuestos Generales del Estado (6).

El modelo descrito es apoyado por la mayoría de los grupos políticos, en lo

(4) Artículo 41 de la Constitución: 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 caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres.

(5) Fabián Márquez, Luis: «La reforma de la Seguridad Social», *Relaciones Laborales*, n.º 6, Madrid, 1985, págs. 1106-1119.

(6) Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Documento Base sobre la Reforma de la Seguridad Social para la Comisión Tripartita del Acuerdo Económico y Social (AES), Madrid, 1985, pág. 132-143.

que a su concepción teórica se refiere. Así lo hace la oposición liberal-conservadora, pero al mismo tiempo, y en este sentido ha de girar toda nuestra reflexión, ha de cuestionarse si realmente supone una posible vía de solución para los problemas que la Seguridad Social tiene planteados. La oposición parlamentaria llega a señalar cómo dicho sistema, bien concebido teóricamente, se desvirtúa vía Presupuestos del Estado, concluyendo: «...el presupuesto que ahora nos presenta el Gobierno en relación con la Seguridad Social (...) no manifiesta ninguno de esos principios que antes hemos señalado. No significa ningún paso importante en la solución de los problemas que tiene planteados nuestra Seguridad Social» (7).

La crítica de la forma, por vía presupuestaria, de llevar el modelo a la práctica se sistematiza en el discurso del diputado del Partido Popular, José Ramón Lasuén (8), que afirma la existencia de dos criterios para reformar la Seguridad Social:

A) El inmovilista o continuista: bastaría con reducir la defraudación y malversación para que la Seguridad Social quedase reformada por completo y comenzase a funcionar eficazmente, éste es el criterio mantenido por el Gobierno socialista.

B) El reformista, que pretende estructurar la Seguridad Social en dos niveles: uno básico universal (producido por el Estado y gestionado con el criterio de un Fondo de Compensación) y otro voluntario, de prestaciones complementarias (gestionado bajo el principio de capitalización por el Estado, instituciones cooperativas de distinta índole o empresas privadas). Este sería el criterio seguido por el grupo liberal-conservador. Lógicamente este razonamiento parte de una construcción teórica correcta del nuevo modelo, pero que no es realizado en la práctica debido a la desvirtuación introducida por el presupuesto de la Seguridad Social.

Si ha habido un punto crucial, de cuyo enfoque adecuado dependía la existencia de una Seguridad Social digna, éste era el de su financiación (se vuelve así al eterno problema: ¿de dónde obtener los recursos necesarios para hacer frente a los gastos de la Seguridad Social?). Efectivamente, en 1982 a la llegada del Partido Socialista al poder, existía un desequilibrio económico permanente y progresivo debido a la expansión de los gastos y a las crecientes dificultades en la obtención de ingresos. En cuanto a los primeros, ha sido el aumento en el capítulo de las pensiones el que más ha contribuido al incremento de los gastos, junto con el desempleo. Respecto a los ingresos la rigidez de las cotizaciones empresariales y la

(7) Extracto del discurso del Sr. Remedo Orrachevarría en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, año 1985, II Legislatura, n.º 246, pág. 11560.

(8) Criterios extraídos del discurso del diputado Sr. Lasuén con ocasión del debate parlamentario de los Presupuestos Generales del Estado (apartado de Seguridad Social) de 1983, en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, año 1983, II Legislatura, n.º 46, pág. 2238.

pretendida contención del déficit público ponen de manifiesto la dificultad de financiación de los anteriores desembolsos.

La gravedad de esta situación sólo podía ser superada mediante una reforma solidaria del sistema de financiación. Para ello, se articuló una estructuración en tres niveles (comentados anteriormente) de las prestaciones sociales, y una financiación basada en decrecientes cuotas de asegurados y empresas, y crecientes subvenciones estatales. Pero no toda la responsabilidad de esta situación recae en la propia Seguridad Social, sino también en la misma situación económica, «que no permite aumentos del empleo y de los ingresos públicos a un ritmo suficiente para compensar unos gastos que, por otra parte, crecen a una velocidad exponencial, debido a la propia crisis y a la regulación legal» (9). Se unió, de esta forma, a un deficiente sistema de financiación la propia situación económica que reducía la disponibilidad de recursos. De ahí que la reforma pase por una nueva normativa que adecúe las prestaciones a la situación financiera, que logre un mayor control del fraude y, en segundo lugar, por una contención del gasto de Seguridad Social (10).

Las pensiones

LA importancia de las pensiones en el gasto total de la Seguridad Social ha ido en aumento a lo largo del tiempo (11); esto es debido a una doble incidencia:

— cada vez es mayor el número de pensiones por el aumento de la esperanza media de vida y porque se intenta que éstas lleguen a todos los españoles,

— aunque las pensiones siguen teniendo cuantías muy bajas (en algunos casos casi ridículas) éstas han ido aumentando paulatinamente. Puede simplificarse este aspecto diciendo que la cuantía de las pensiones se había elevado por la existencia de una política de revalorizaciones, así como también por la tasa elevada de sustitución de pensiones. Ambos fenómenos tienen su origen en la reforma de 1972, en la que se introduce un sistema de revalorizaciones que se traduce en al menos una periodicidad anual, y en el acercamiento de las bases de cotización a los

(9) García de Blas: «Factores determinantes del déficit de la Seguridad Social», *Papeles de Economía*, n.º 23, Madrid, 1985, págs. 128-133.

(10) Segura, Julio: «El debate sobre la reforma de la Seguridad Social», *Papeles de Economía*, n.º 28, Madrid, 1986, págs. 309-320.

(11) Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, op. cit.

salarios reales (12). A pesar de ello, el gasto español en pensiones era notablemente inferior al de los países de nuestro entorno comunitario, con la excepción irlandesa (13).

No se había producido, sin embargo, meramente un aumento en la protección social, sino que el sistema de pensiones se veía afectado por numerosos factores de poca racionalidad. Entre éstos había condiciones que favorecían el desarrollo de prácticas fraudulentas, lo cual nuevamente conllevaba un aumento de los gastos.

Así, la práctica inexistencia de prestaciones asistenciales que cubriesen situaciones de necesidad (lo que anteriormente llamábamos nivel no contributivo), había generado importantes distorsiones en el sistema contributivo de la Seguridad Social (14). Un exponente de las mismas era la política de revalorizaciones y pensiones mínimas adoptada. Esta política pretendía favorecer las pensiones más bajas, a costa de las de elevada cuantía, aunque muchas veces no se alcanzaran niveles adecuados para las primeras. Así, se producía una concentración en torno a las pensiones mínimas, que en 1982 eran un 75 por 100 del total.

Este efecto suponía un desincentivo a la cotización, ya que las mejoras obtenidas por una cotización mayor se veían neutralizadas por el transcurso del tiempo al ir perdiendo las cotizaciones más altas poder adquisitivo (esto es, una mayor cotización no se traducía en un incremento de la cantidad a percibir en el futuro). Se favorecía a quienes percibiesen varias pensiones al haber diversificado sus cotizaciones, aunque esto se había ido subsanando en parte mediante la regulación de la concurrencia de pensiones en las leyes de presupuestos.

También la existencia de varios regímenes de Seguridad Social generaba problemas. La política de revalorizaciones y pensiones mínimas beneficiaba a aquellos regímenes con requisitos de acceso más suaves y menores contribuciones (15).

A estos problemas hay que añadir la cobertura de situaciones pasivas artificiales, en las que el beneficiario no necesitaba protección (16). Estas situaciones se daban fundamentalmente en las pensiones de invalidez (así se concedían pensiones a personas que realmente no estaban afectadas de invalidez) y de muerte y supervivencia. En la valoración de la invalidez se tenían en cuenta criterios puramente médicos, sin valorarse las circunstancias socioeconómicas del afectado. Las pensiones de viudedad se veían favorecidas por la compatibilidad con toda clase

(12) Cruz Roche, Ignacio: «Las pensiones de la Seguridad Social en España: situación actual y reforma». *Revista ICADE*, n.º 6, Madrid, 1985, págs. 62 y 63.

(13) Desdentado Bonete, Aurelio: «La reforma del régimen de pensiones y su conexión con los niveles no contributivos de protección». *Relaciones Laborales*, tomo II, 1985, pág. 70.

(14) Desdentado Bonete, Aurelio: op. cit., loc. cit.

(15) Desdentado Bonete, Aurelio: op. cit., pág. 63.

(16) Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: op. cit., págs. 36 y 37.

de rentas de trabajo activo (17), además de presentar problemas de constitucionalidad al dispensar distinta protección según sexo (en este sentido únicamente tenía derecho a la misma la viuda, sin corresponderle, hasta Sentencia del Tribunal Constitucional 103/83, de 22 de noviembre, al viudo).

El crecimiento de las pensiones de invalidez era especialmente acusado (18). Estas pensiones contaban con unos períodos de carencia (tiempo necesario de cotización para causar derecho a la pensión) más favorable y una mejor base de regulación que las de jubilación; además eran intrascendentes los años cotizados tras cubrirse la carencia. Estas condiciones suponían un incentivo para los intentos fraudulentos de obtención de estas pensiones. Este crecimiento era facilitado por una gestión y control deficientes a los que se unía cierta permisividad en la estimación de las situaciones de invalidez (realmente muchas situaciones que no constituían invalidez eran calificadas como tales). Sin embargo, no se ha de olvidar que una causa del crecimiento era la situación de crisis existente: muchos buscaban en esta pensión una jubilación anticipada al encontrarse en una situación de desempleo o subempleo, sin perspectivas de obtención de un trabajo estable y digno. Por tanto un mayor control debería ir acompañado de soluciones alternativas a los problemas sociales subyacentes (19).

El carácter contributivo (relación entre cotización y posterior prestación) estaba también disminuido por el juego de otros factores distintos a los ya vistos. El período de carencia (tiempo necesario de cotización para dar origen a la prestación) exigido, considerado bajo en relación con otros países de nuestro entorno socioeconómico, matizaba dicho carácter especialmente en algunos supuestos en los que era muy reducido (20). El período de tiempo tenido en cuenta para el cálculo de la base reguladora (cantidad sobre la cual se va a fijar la posterior cuantía de la prestación) era excesivamente corto por lo cual no se correspondía con el conjunto de cotizaciones satisfechas por el beneficiario (así el trabajador podía haber cotizado durante cuarenta años, pero sólo se tenía en cuenta para fijar la cuantía de la prestación lo cotizado en los dos últimos años). Suponía una desincentivación a la cotización por salarios reales hasta el período que influye en el cálculo de la base. También se producían incrementos artificiales de la base de cotización en este período (acuerdos entre empresarios y trabajador por los que durante los dos últimos años se aumentaba artificialmente el salario, sin llegar efectivamente a percibirlo, con los solos efectos de que le quedara una mayor pensión de jubilación).

(17) Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: op. cit., pág. 39.

(18) Tejerina Alonso, José Ignacio: «Las prestaciones económicas. especial consideración de las pensiones». *ICE*, n.º 630-631, 1985, pág. 140.

(19) Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, op. cit., pág. 37.

(20) Gonzalo González, Bernardo: «Las pensiones de la Seguridad Social y el déficit público». *Papeles de Economía Española*, n.º 23, 149.

Por último el tipo de porcentaje máximo aplicable a la base reguladora para la determinación de la cuantía inicial de la pensión se obtenía con relativa facilidad: a partir de su consecución, un mayor período de cotización no suponía un porcentaje mayor, factor desincentivador de la cotización (21) (esto es, llegaba un momento en el que aunque se aumentasen los años de cotización no aumentaba el porcentaje a aplicar, así a partir de los 35 se conseguía ya el 100 por 100 de la base reguladora).

Con la finalidad de subsanar los anteriores inconvenientes y dentro del marco establecido en el Acuerdo Económico y Social se constituyó una Comisión Tripartita de Reforma de la Seguridad Social, a la que el Gobierno presentó un documento, el llamado Libro Naranja, que contenía, entre otros, los siguientes propósitos respecto de las pensiones:

- Supresión de determinados requisitos excepcionales para causar el derecho a la pensión: requisito de alta; no sería, por tanto necesario el estar cotizando en el momento de causar derecho a la prestación.

- Acentuación del carácter contributivo de las pensiones: Se intentaría incrementar la relación existente entre las cotizaciones efectuadas y la prestación a recibir posteriormente: para ello entre otras medidas debería aumentarse el período necesario para causar derecho a las prestaciones correspondientes.

- Regulación de la acumulación de pensiones y compatibilidad con otras rentas; intención de evitar que las pensiones por supervivencia atiendan a situaciones pasivas no reales: incompatibilidad con otras pensiones o rentas excepto en los dos años siguientes a la muerte del causante.

- Eliminación de discriminaciones por razón de sexo.

- En lo que respecta a las pensiones de invalidez, debería determinarse el concepto de invalidez, así como la delimitación con respecto a la pensión de jubilación: igualmente debería simplificarse su regulación, suprimiendo los distintos grados e introduciendo criterios socioeconómicos en su regulación.

- Desaparición de los mínimos de pensiones cuya cobertura pasaría a las prestaciones asistenciales (en este sentido y en posteriores análisis será preciso hacer referencia a las pensiones no contributivas).

- Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones mediante la aplicación de un índice que permitiese la actualización automática.

La fijación de límites máximos

AUNQUE la necesidad de la reforma de la Seguridad Social era evidente, con anterioridad a la misma se comenzó a

(21) Gonzalo González, Bernardo: op. cit., pág. 148.

modificar el sistema a través de las leyes de presupuestos. Así se introdujo un primer límite (22) máximo de percepción en la cuantía de 187.950 pesetas, en el reconocimiento inicial de las pensiones, ya solas ya en concurrencia. También se produjeron recortes de las ya existentes a dichas cuantías.

La idea del establecimiento de un tope máximo a las pensiones no era nueva. Ya había aparecido en algunos documentos entregados a la comisión prevista en el punto V,2 del ANE, tanto aportados por la Administración como por la Unión General de Trabajadores (23). Ahora bien, este límite supuso un golpe a las expectativas de los afectados. Además supone una nueva quiebra del carácter contributivo del sistema porque la relación cotizaciones-pensiones ve reducida su operatividad, ya que una mayor cotización no supone una mayor prestación en el momento en el que se alcance el precitado límite máximo).

Se han interpuesto varias cuestiones de inconstitucionalidad respecto a estas medidas, basadas en los siguientes fundamentos:

— Principio de irregresividad en materia de Seguridad Social, fundamentado en los artículos 1,41 y 50 de la Constitución.

— Infracción de principio de libertad (artículo 1.1 de la Constitución) e igualdad (arts. 1,9.2 y 14), así como producción de un perjuicio a la dignidad humana (art. 10.1).

— Infracción del derecho de propiedad (art. 33), ya que el disfrute de pensiones es una forma del derecho de propiedad.

— Utilización de un instrumento normativo inadecuado, ya que las leyes de presupuestos no responden a la naturaleza jurídica del normal ejercicio de la potestad legislativa. Existe, por tanto, una violación del principio de legalidad (artículo 9.3 de la Constitución) (24).

(22) Este primer límite se introdujo en el artículo 51 de la Ley 44/1983 de 28 de diciembre, de Presupuestos para el año 1984.

(23) En *Papeles de Economía española*, n.º 12, 1982.

— Propuesta de medidas de racionalización y mejora de la Seguridad Social, Madrid, 1981.

— Posición de la Unión General de Trabajadores ante la propuesta de la Administración sobre racionalización y mejora de la Seguridad Social.

Desdentado Bonete, González Sancho: *La reforma de las pensiones de la Seguridad Social*, Civitas, Madrid, 1986, pág. 126.

(24) — Al respecto y para un análisis más detallado, ver:

— Recomendación remitida a las Cortes Generales y al Gobierno por el Defensor del Pueblo el 7 de noviembre de 1985, sobre la Ley 26/85 de 31 de julio.

— Manrique López, Fernando: «Acerca de la inconstitucionalidad planteada por el Tribunal Central de Trabajo ante las reformas legislativas regresivas en el sistema de Seguridad Social». *La Ley*, tomo IV, 1985.

— Baylos, Lillo, Lobato, Sartorius: «Acerca de la viabilidad de un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Pensiones», Informe para la Confederación Sindical de Comisiones Obreras, *Relaciones Laborales*, tomo II, págs. 858 y ss.

La Ley 26/85 de 31 de julio de medidas racionalizadoras de la estructura y acción protectora de la Seguridad Social

ESTA ley se vio envuelta en la polémica desde los primeros momentos de su gestación (25). Inicialmente se intentó adoptar medidas, que no consistían en una reforma global, mediante el procedimiento del Real Decreto-ley. La existencia del proyecto trascendió a la opinión pública, lo que produjo una reacción que cuando menos puede tildarse de dura por parte de la CEOE y de UGT, ya que en el AES se había pactado que el Gobierno presentaría los borradores normativos a la Comisión Tripartita. También hubo resistencias de fondo: tanto CEOE como UGT exigían un proyecto de reforma global de la Seguridad Social. La CEOE no estaba dispuesta a apoyar un proyecto que no incluía la reforma de la financiación de la Seguridad Social y en particular de las cotizaciones empresariales.

La UGT igualmente se distanciaba del Gobierno en esta polémica. Exponente de lo anterior fue la resolución adoptada por el Comité Confederal de la central sindical de 23 de abril 1985 en la que se manifestaba el rechazo al proyecto y se anunciaban movilizaciones caso de no introducirse mejoras.

Ante tales resistencias el Gobierno presentó el texto como Proyecto de ley, diluyendo así su responsabilidad al pasársela al Parlamento. Ahora bien, el rechazo al proyecto fue general: sólo fue apoyado por el PSOE, partido en el que se produjo cierta crispación interna aunque sin alcanzar la evidencia de las disensiones internas de UGT (26). El Gobierno trataba de convencer a la opinión pública de que el proyecto no suponía recorte de las pensiones. El ministro de Trabajo y Seguridad Social, Joaquín Almunia, afirmaba: «el reequilibrio económico del sistema permitirá mantener la política de revalorizaciones de estos últimos años, muchísimo más favorable para la inmensa mayoría de los antiguos pensionistas que la realizada en el pasado» (27). Respecto a los nuevos afirma que, aunque la cuantía inicial de la pensión sea más baja, el nuevo sistema «conduce a percepciones globalmente superiores a lo largo de la vida del pensionista» debido al nuevo sistema de revalorizaciones.

(25) Márquez Sánchez, Luis Fabián: «La reforma de la Seguridad Social». *Relaciones Laborales*, n.º 6, 1985, págs. 1118 y 1119.

(26) *El País*, 5 de junio de 1985.

(27) Almunia Amman, Joaquín: «El debate de las pensiones». *El País*, 30 de mayo de 1985.

Pero es difícil explicar cómo unas medidas que se presentaban como tendentes a reducir el gasto podrían conducir a unas pensiones más altas (28).

Nicolás Redondo expresó el rechazo sindical al proyecto el 21 de junio ante la 71 Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en Ginebra. En la misma manifestó: «Como se ha señalado el Gobierno ha presentado al Parlamento un Proyecto de Ley de reforma de la Seguridad Social que ha merecido el unánime rechazo sindical por considerarlo regresivo, contrario a los intereses de los trabajadores y basado en criterios puramente economicistas...».

A pesar de todo, la ley se aprobó sin apenas modificaciones; la única particularidad fue la ruptura de la disciplina de voto por el secretario general de la UGT, Nicolás Redondo, al no votar la ley. Contra ésta se solicitó la interposición de un recurso de inconstitucionalidad al Defensor del Pueblo por la Asociación de los Defensores de la Tercera Edad, Confederación Sindical de CC.OO., CNT, USO, Fuerza Nacional del Trabajo y la Organización de Consumidores y Usuarios y la Federación Española de Amas de Casa y del Consumo Familiar. Los argumentos alegados fundamentalmente fueron la violación del principio de igualdad (en lo referente al sistema de revalorizaciones) y la infracción del principio de irregresividad. Aunque el Defensor del Pueblo no interpuso el recurso, estimó procedente remitir una recomendación a las Cortes Generales y al Gobierno (29).

De la Memoria del Proyecto de Ley pueden deducirse los siguientes objetivos perseguidos en lo referente a las pensiones (30):

- Articulación de un sistema de protección con la adecuada cobertura financiera.

- Incentivación de la cotización y reducción del fraude.

- Reforzamiento del carácter contributivo del sistema.

- Mantenimiento de la capacidad adquisitiva de las pensiones.

Los aspectos fundamentales de la reforma fueron:

1. Supresión del requisito de alta en el momento del hecho causante. De esta forma, siempre que el beneficiario haya cumplido los 65 años, no será necesario el

(28) En este sentido, Editorial de *El País*, de 5 de junio de 1985: «Lo cierto es que hasta ahora, ni el Gobierno ni el Partido Socialista han sido capaces de explicar a la opinión pública cómo es posible conjugar un ahorro del gasto, que todos comprenden, sin reducir la cuantía de las prestaciones».

(29) A cinco años vista, los «recortes» han sido mucho menores de los previstos, la norma fue suavizada y su aplicación ha sido exquisita. La mejora general de la situación económica-financiera de la Seguridad Social ha permitido mejorar las pensiones que se querían rebajar. Se ha hecho buena, una vez más, la máxima pronunciada por el Conde de Romanones: «Haced vosotros las leyes y dejadme a mí los reglamentos». En este caso los reglamentos han servido para suavizar las leyes.

(30) Memoria del Proyecto de Ley para la racionalización y mejora de la estructura y la acción protectora del sistema de la Seguridad Social. Capítulos 4.º y 5.º, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Relaciones Laborales*, tomo II, 1985, págs. 962 y ss.

hecho de estar efectivamente cotizando para causar una pensión de jubilación, invalidez permanente absoluta y gran invalidez derivada de contingencias comunes, permaneciendo inalterado el régimen de la invalidez permanente total.

La supresión de este requisito de alta respondió a la opinión generalizada de la mayoría de la doctrina en tal sentido (31), aunque su trascendencia práctica va a ser muy pequeña, ya que la antigua exigencia estaba muy suavizada por la regulación de situaciones asimiladas al alta, así como por la jurisprudencia (32). Además el alta no deja de tener trascendencia, puesto que la propia ley penaliza en algunos supuestos su no concurrencia (33).

2. Aumento del período de carencia. El período de carencia (tiempo durante el cual el trabajador ha de haber cotizado a la Seguridad Social) para las pensiones de jubilación se fija en quince años, de los cuales dos deberán estar dentro de los ocho últimos años: en general, y sin perjuicio del régimen transitorio, se aumenta en cinco años dicho período de carencia.

Se acentúa de esta forma el carácter contributivo del sistema, produciéndose además una disminución del número de pensiones (al aumentar el requisito temporal se dificulta el acceso a la pensión y consecuentemente disminuye el número de personas beneficiarias) que incidirá en el gasto, al no completarse por algunos el período exigido.

Ahora bien, el aumento juega tanto para los defraudadores como para los que no lo son (34). Esta medida producirá un efecto expulsión importante: dadas las condiciones actuales del mercado de trabajo, muchas personas no podrán completar el período de carencia (35). Por tanto no podrán acceder a la protección dispen-

(31) De la Villa, Desdentado Bonete: *Manual de Seguridad Social*, 2.ª edición, editorial Aranzadi, Pamplona, 1976, págs. 546-549.

(32) De la Villa, Desdentado: op. cit., págs. 362-366.

(33) En el debate parlamentario se hicieron las siguientes manifestaciones:

Sr. Arnau Navarro, del Grupo Socialista: «Si hoy mismo un español cumple 65 años y no está trabajando, es decir, no está dado de alta en la Seguridad Social, ni en desempleo subsidiado, ni en ninguna de las situaciones asimiladas al alta, este trabajador... se queda sin pensión de jubilación». *Boletín de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 18 de junio de 1985, n.º 218, pág. 10002.

Sr. Suárez, del Grupo Popular: «Las situaciones asimiladas al alta... y la extensiva interpretación del Tribunal Supremo... han venido a hacer del requisito de alta una exigencia que en muy pocas ocasiones impide en realidad el disfrute de una pensión», op. cit., pág. 9961.

Sr. Pérez Royo, del Grupo Mixto, tras valorar positivamente el proyecto: «Es como la hoja de para para cubrir las vergüenzas de la Ley... es en realidad un avance más nominal que real», op. cit., pág. 9995.

(34) En este sentido Fernando Suárez en el debate parlamentario: «¿Y qué culpa tiene el trabajador que no comete ningún fraude?... ¿Por qué se va a perjudicarle porque en el régimen hay fraude? Reprimase ese fraude», *Boletín de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 18 de junio de 1985, n.º 218, pág. 10007.

(35) Desdentado Bonete: op. cit., pág. 69.

sada por el nivel contributivo y además perderán las cotizaciones abonadas. Este efecto presenta además una mayor gravedad por la práctica inexistencia de un nivel asistencial que atienda estas situaciones (de esta forma personas que no encuentran trabajo pueden verse privadas de su derecho a pensión; en este caso únicamente podrán acogerse a los beneficios contenidos en la Ley de Pensiones no contributivas).

3. Se aumenta el período considerado para el cálculo de la base reguladora, situándose en general en ocho años, frente a los dos anteriores para las pensiones de jubilación. Las bases de cotización de los seis primeros años se actualizarán mediante el Índice de Precios al Consumo.

Al dar un mayor relieve a la relación cotización-pensiones se aumenta el carácter contributivo del sistema. Por otra parte existe un importante efecto reductor de la cuantía inicial de las pensiones, lo que sirve además como elemento de contención del gasto:

— En la vida profesional normal de un trabajador se tienden a producir mejoras en los salarios percibidos por el transcurso del tiempo, por lo que las cotizaciones anteriores suelen ser inferiores.

— Se frena el fraude: la práctica consistente en incrementar las bases de cotización de los dos últimos años para aumentar la base reguladora pierde sentido al ser mayor el período considerado.

No se ha procedido, sin embargo a la modificación de los porcentajes utilizados para el cálculo de la cuantía de la pensión, lo que constituye una limitación de la ley. Tal vez la razón sea que de haberlo hecho el efecto reductor de la ley sería mucho más evidente (36).

4. Se introduce un nuevo sistema de revalorización anual de las pensiones, de acuerdo con las modificaciones del índice de precios al consumo. Las desviaciones sobre las previsiones se tendrán en cuenta para mejorar al año siguiente las pensiones que no alcancen el salario mínimo interprofesional.

Esta es una de las novedades más alabadas por los autores de la ley (37): se establece un criterio automático de revalorización, tendente a mantener el poder adquisitivo de las pensiones. Ahora bien, no debe olvidarse que el índice a tener

(36) Alarcón Caracul: «La Ley de reforma de pensiones de 1985». *Relaciones Laborales*, n.º 1, 1986, págs. 18 y 19.

(37) Un sistema automático de revalorizaciones se había prometido en el programa electoral del Partido Socialista Obrero Español.

El Sr. Corcuera del Grupo Socialista aseguró en el debate parlamentario: «Hay muy pocos países en Europa donde se asegure una revalorización de este tenor, muy pocos».

En el mismo sentido, Joaquín Almunia, en «El debate de las pensiones», *El País*, 30 de mayo de 1985, alude al nuevo sistema de revalorizaciones que, «conduce a percepciones globalmente superiores a lo largo de la vida del pensionista».

en cuenta es el previsto que suele ser inferior al real, por lo que es previsible una pérdida del poder adquisitivo de las pensiones (38).

Este sistema, sin embargo, no está previsto para las pensiones causadas por el sistema anterior a la ley, lo cual parece convertirse en una violación manifiesta del principio de igualdad, reconocido en el artículo 14 de nuestro texto constitucional. En este sentido el Tribunal Constitucional, en sentencia 19/1982 de 5 de mayo, consideró que no es suficiente motivo la fecha del hecho causante para dar un trato diferenciado a las personas (39). Puede argumentarse, y en este sentido lo ha hecho el profesor Bernardo Fernández (40), que en este caso hay circunstancias objetivas que permiten el trato diferenciado y que no son otras sino el establecimiento de un nuevo sistema de cálculo y obtención de las pensiones.

La recomendación del Defensor del Pueblo a las Cortes y al Gobierno señalaba que para evitar este posible problema constitucional las pensiones deberían revalorizarse con la misma periodicidad y siguiendo unas pautas que permitan el mantenimiento de su poder adquisitivo.

Otras modificaciones

1. *Pensiones de viudedad*, modificadas a través de la Sentencia del Tribunal Constitucional 103/1983 de 22 de noviembre.

Por esta sentencia se considera discriminatorio y, por tanto, contrario a lo dispuesto en el artículo 14 de nuestro texto constitucional, el tratamiento desigual por razón de sexo, que se contenía en la regulación normativa pertinente. Así se afirma en el fundamento jurídico séptimo de dicha sentencia: «Los viudos de los trabajadores afiliados a la Seguridad Social tienen el derecho a la pensión en las mismas condiciones que los titulares del sexo femenino».

2. *Jubilación por medidas de fomento de empleo y por reducción de plantilla.*

En lo que respecta a las medidas de fomento de empleo, el fundamento legal se contiene en el artículo 12.5 y en la disposición adicional séptima del Estatuto

(38) Al respecto, Fernando Suárez en el debate parlamentario: «¿Cómo no van a producirse desviaciones entre el IPC previsto y el real si se han producido desde que el mundo es mundo o desde que hay previsión del IPC? ...la llamada revalorización automática de pensiones va a seguir como siempre, devaluándose en función de su desajuste con el coste de la vida». *Boletín de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 23 de julio de 1985, n.º 224, pág. 10363.

(39) Serrano Cebrián: «Las pensiones de la discordia». *El País*, 19 de mayo de 1985.

Sentencia del Tribunal Constitucional 19/1982 de 5 de mayo (fundamento jurídico 6.º) «...parece claro que no es motivo suficiente para establecer un trato diferente en cuanto a la compatibilidad de las pensiones el dato de que el hecho causante se haya producido antes o después de determinada fecha».

(40) Desdentado Bonete, Fernández, González Sancho: op. cit., pág. 133.

de los Trabajadores, introducidos por ley 32/84 de 2 de agosto. La regulación específica en el R.D. 1991/1985 (contrato de relevo) y R.D. 1194/1985 (jubilación anticipada a los 64 años).

Por último la ley de reconversión e industrialización preveía la concesión de ayudas equivalentes a pensiones de jubilación anticipada a trabajadores desde 60 años que cesen en el trabajo como consecuencia de medidas de reconversión industrial.

3. Modificación de algunos aspectos relativos a la normativa en materia de *invalidez permanente*, estableciéndose un régimen de seguimiento de las situaciones de invalidez, que permita el control de su permanencia. Se incluyen igualmente preceptos destinados a la mejor gestión y seguimiento de estas pensiones. Todas estas medidas han provocado una disminución en la demanda de tales pensiones, lo cual puede suponer una importante reducción de los gastos debidos a este tipo de prestaciones (41).

4. Trascendencia de la *adhesión española a la Comunidad Económica Europea*. Con carácter de generalidad puede decirse que la legislación española cumple los principios del derecho comunitario en esta materia, con la única posible discrepancia con los que se contienen en la directiva de 20 de octubre de 1980, que es de directa aplicación. Por la misma se debe asegurar que el impago de las cotizaciones por la empresa no tenga efectos perjudiciales en los derechos de los trabajadores; la legislación española al respecto es compleja y no siempre concordante con la normativa comunitaria. Por último, también entran en vigor normas referidas a la Seguridad Social de los trabajadores emigrantes (Reglamentos 1908/1971 de 14 de junio y 574/1972 de 21 de marzo).

Puede decirse, en conclusión, que el sistema español de Seguridad Social está «enfermo»; lo que se presentó como una gran reforma en el año 1985 no ha supuesto más que un intento de continuar con la situación agónica del sistema tal y como se configura en la actualidad.

No puede negarse que la reforma operada por la Ley 26/85 ha sido enormemente positiva, la situación del sistema tras la entrada en vigor de la anterior norma es indudablemente mejor: ahora bien, el problema no estribaba tanto en la mejora del sistema con la actual estructura financiera y de cobertura, sino en la modificación de las anteriores características. Utilizando una comparación médica, podría decirse que lo que se ha hecho es intentar calmar el dolor, pero sin atacar la raíz del mismo, sin eliminar el foco que lo causaba.

De esta forma, la Seguridad Social, con una estructura mucho más racional que hace cinco años, está pidiendo, sin embargo, una profunda reforma de la propia concepción del sistema: es preciso mejorar la asistencia sanitaria, elevar la cuantía de las pensiones, evitar el fraude, extender los beneficios del sistema a todos los sectores de la población, racionalizar el sistema de financiación...

(41) Gonzalo González: op. cit., pág. 153.