

BALANCE Y PERSPECTIVAS DE REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL A LA LUZ DE LOS PACTOS DE TOLEDO

SUSANA DE LA CASA QUESADA
MANUEL GARCÍA JIMÉNEZ*

CRÓNICA DE LAS XVIII JORNADAS UNIVERSITARIAS ANDALUZAS DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Los pasados días 16 y 17 de diciembre de 1999 se celebraron en Úbeda (Jaén) las XVIII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, bajo el título genérico de "*La reforma del sistema de Seguridad Social y revisión del "Pacto de Toledo": balance y perspectivas*".

La organización corrió a cargo del área y del departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de las Universidades de Jaén y Granada, respectivamente, y del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales.

Las Jornadas fueron inauguradas por los Ilmos. Sres. D. Francisco Ramón Feito Higuera, Vicerrector de Investigación de la Universidad anfitriona, D. José Vida Soria, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Granada, y por el Ilmo. Sr. D. Marcelino Sánchez, Alcalde de la ciudad de Úbeda,

El Vicerrector dio la bienvenida a todos los asistentes, mostrando su satisfacción por el hecho de que la organización de estas Jornadas, de tan arraigada tradición en la comunidad científica iuslaboralista española, hubiese recaído en una Universidad tan "*joven*" como la jiennense, ofreciendo sus aulas a los estudiosos para una labor de debate sobre un tema de enorme transcendencia social como el propuesto.

El profesor Vida Soria, agradeció la presencia de todas las Universidades andaluzas y nacionales que habían concurrido a las Jornadas, y en especial a D. Adolfo Jiménez por el esfuerzo que le había supuesto la participación en esta sesión inaugural, esbozando, a continuación, las razones que habían motivado la elección de este tema para la presente edición de las Jornadas.

Por su parte, el Ilmo. Sr. Alcalde de Úbeda manifestó su agrado por el hecho de que la organización hubiera escogido esta ciudad como sede de las

* Profesores Ayudantes de Facultad. Área de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Jaén.

XVIII Jornadas, poniendo al servicio de los presentes todos los medios necesarios para que el desarrollo de las mismas resultase lo más satisfactorio posible.

La conferencia de apertura recayó en la persona del Ilmo. Sr. D. Adolfo Jiménez Fernández, actual Secretario General de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social y que como Secretario General de la Seguridad Social participó activamente en la elaboración del Pacto de Toledo, lo que permitió que su exposición constituyera un brillante inicio y síntesis de lo que con posterioridad habrían de ser las líneas generales sobre las que realizar el debate acerca del balance y perspectivas de futuro del sistema público de Seguridad Social.

El conferenciante articuló su intervención en torno a dos bloques interrelacionados; —el Informe para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse, más conocido como el Pacto de Toledo; y las medidas legislativas de reforma que se han ido adoptando desde su aprobación definitiva por el Congreso—.

El inicio de su lección “magistral” se centró en el análisis de los aspectos que conformaron el fundamento del Pacto de Toledo, tales como el déficit presupuestario del sistema, los problemas de carácter estructural de los que adolecía —el envejecimiento de la población, el aumento del paro y la estructura financiera de la Seguridad Social basada en un régimen de reparto—, y el modelo de financiación que pugnaba con la naturaleza de las prestaciones dispensadas.

Seguidamente procedió a destacar que ante los referidos problemas se articulaban una serie de líneas de actuación y de reforma, que partiendo de una serie de premisas dieron lugar a un conjunto de recomendaciones que tuvieron como objetivo principal el garantizar la protección social dentro de un marco financiero equilibrado y estable que permitiese la generación de empleo y la potenciación de la economía española, marco en el que, incluso, se refuerza esa estabilidad con la propuesta de creación de unas reservas en los momentos de bonanza económica.

El segundo aspecto abordado giró en torno a las consecuencias legislativas del Pacto, concretadas en la Ley 24/97 de Consolidación y Racionalización del sistema de Seguridad Social destacando como objetivo principal el establecimiento de un equilibrio financiero global del sistema.

Como epílogo, se refirió brevemente al actual planteamiento de renegociación de determinados aspectos que conformaban el Pacto.

Concluido el acto inaugural, se procedió a la constitución de las mesas temáticas siguiendo un modelo similar al iniciado en las anteriores jornadas con el que se pretendió la participación colectiva de los profesores e investigadores de las distintas Universidades andaluzas asistentes, así como de otras Universidades españolas.

El tema objeto de las Jornadas se articuló en torno a cuatro materias, cada una de las cuales fue asignada a una Universidad andaluza encargada de elaborar una subponencia que actuara como marco para el desarrollo de la presentación de las comunicaciones y del posterior debate.

En la jornada de la mañana se constituyeron las mesas temáticas sobre *Prestación por desempleo*, a cargo de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla; y sobre *Subsidios*; subponencia elaborada conjuntamente por las Universidades de Jaén y Granada.

La subponencia sobre Prestación por desempleo fue desarrollada por la profesora Blasco Rasero, tras una breve introducción del profesor Rodríguez-Sañudo. Su intervención se centró en tres aspectos: la financiación del desempleo, su gestión, y los principios de reforma de la acción protectora.

Después de plantear sucintamente los principios sobre los que se construyó el Pacto de Toledo procedió a reflexionar sobre la hipotética configuración de la prestación por desempleo, dada la ausencia en el mismo de previsiones sobre la materia. Y así, en cuanto a la financiación y teniendo en cuenta las Recomendaciones del Pacto en esta materia destacó que el mismo no contenía ninguna referencia específica al desempleo, a pesar de lo cual, ello no significa el que no se pueda plantear la existencia de algún tipo de incidencia sobre la financiación del desempleo, a lo cual dedicó un estudio exhaustivo de las distintas previsiones normativas que se han producido desde la firma del Pacto, concluyendo que, de alguna manera, el Pacto ha tenido cierto relieve, aunque indirectamente, sobre su financiación.

En cuanto a la gestión señaló que el contenido de la Recomendación Séptima marca la necesidad de integración orgánica de las funciones de afiliación, recaudación y gestión, para reafirmar la eficacia gestora, a lo que cabría responder a través de diferentes opciones normativas de todas las cuales parece deducirse que la tendencia se dirige a sustraer la gestión de la prestación de desempleo al INEM, lo cual generaría consecuencias no sólo de índole formal sino también de carácter material, abriéndose el debate en este punto.

Para concluir su exposición hizo referencia a la acción protectora del sistema y a los principios de reforma del mismo, poniendo de relieve que la ausencia de desarrollo normativo impedía cualquier balance jurídico positivo, dejando abierto el camino a las propuestas de lege ferenda, desde la interpretación de los principios generales contenidos en las recomendaciones del Pacto.

Seguidamente se presentaron las comunicaciones a la subponencia produciéndose un vivo debate entre los asistentes.

La segunda de las mesas de la mañana tuvo como objeto de estudio los Subsidios del sistema de protección social, subponencia elaborada por las Universidades de Granada y Jaén y defendida por los profesores Vida Soria y Molina Navarrete. La subponencia tuvo tres partes diferenciadas: la delimitación conceptual de la noción de “subsidio”; el problema de la unidad o diversidad de regímenes; y el análisis de las principales manifestaciones de la técnica del subsidio en el sistema de protección social, así como de las más significativas líneas de desarrollo que se perfilan en el futuro próximo.

El subponente centró la primera parte de su exposición en cuestionar si cabría o no la posibilidad, y los problemas colaterales que plantearía, el que se delimitara un concepto de la noción de “subsidio”. A este objeto realizó un análisis comparativo del concepto “subsidio” en relación con el concepto de “pensión”, incidiendo críticamente sobre aquellos planteamientos que basan la conceptualización del subsidio, sea en torno a un estricto criterio de temporalidad, sea en el carácter “no contributivo” y/o asistencial del subsidio.

La segunda parte de su exposición la dedicó a la posibilidad de reconstruir un régimen unitario de los subsidios. En este punto, incidió sobre las mayores dificultades para conformar una suerte de derecho común de los subsidios en paralelo a la configuración en tiempos recientes de un derecho común de las pensiones.

El tercer aspecto que abordó la subponencia fue el relativo a las eventuales y más probables líneas de reforma del sistema de protección social en el que tendría reservado un papel protagonista la técnica del subsidio. Esta línea reformista se centraría en cuatro ámbitos específicos que en la actualidad adolecen del suficiente desarrollo normativo, tales como: el desempleo; la exclusión social, a través del desarrollo de rentas de inserción, tanto en el ámbito autonómico como en el estatal; las prestaciones familiares, definiendo una auténtica rama de prestaciones; y la protección de colectivos específicos (v.g. minusválidos, emigrantes, víctimas del terrorismo, etc.).

Para concluir, el profesor Molina dejó planteada la paradoja que se deriva del hecho de que estas materias, de radical importancia para la conformación de un moderno sistema de protección social, hubieran quedado excluidas del texto del Pacto de Toledo, manifestando la necesidad de que esta cuestión sea tenida en cuenta en el actual replanteamiento de los términos del Pacto.

En la jornada de tarde se constituyeron las mesas temáticas sobre *Pensión de Jubilación* a cargo de la Universidad de Sevilla; y *Pensión de Incapacidad e Invalidez* por la Universidad de Córdoba.

La mesa sobre *Pensión de Jubilación* presidida por los profesores Monereo Pérez y Rodríguez-Piñero Royo e interviniendo como ponente el profesor Alarcón Caracuel, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Sevilla, que hizo girar su exposición en torno a los siguientes puntos principales para su análisis y debate: la edad de jubilación; jubilación y actividad profesional; requisitos de la jubilación contributiva y no contributiva; el cálculo de la pensión contributiva; problemas de cálculo de la pensión no contributiva dimanantes de la unidad familiar; sistema de revalorización del Pacto y realidad; problema demográfico y su incidencia en la financiación; y las competencias de las Comunidades Autónomas en la materia.

De todos los temas desarrollados en la subponencia dos se constituyeron como centro del debate: edad de jubilación, y competencia de las Comunidades Autónomas en materia de revalorización de pensiones.

Así, respecto de la edad de jubilación analizó la jurisprudencia constitucional y ordinaria sobre la determinación de la misma, así como el estudio de las previsiones de la negociación colectiva estatal y andaluza en la materia. Por otro lado, planteó los problemas de la justificación de determinados supuestos de jubilación anticipada y, muy especialmente, los provenientes de expedientes de regulación de empleo articulando su problematización a través de un examen de casos concretos. Finalmente, cerró este primer bloque trazando los términos de la problemática derivada de la utilización de la edad de jubilación como medida de creación de empleo.

El segundo aspecto tratado tuvo como tema de análisis y debate la incidencia y el papel a desarrollar en esta materia por las administraciones autonómicas, trayendo a colación la polémica acerca de la revalorización de la pensión de jubilación por la Comunidad Autónoma Andaluza por encima del porcentaje aplicado en el ámbito nacional y, en este sentido, entró a analizar el pronunciamiento que sobre esta cuestión realizó el Tribunal Constitucional. Este punto en especial, junto a los tratados en las comunicaciones presentadas a la subponencia suscitaron un vivo debate que provocó numerosas intervenciones y preguntas en torno a los aspectos allí tratados.

La segunda mesa de la tarde, presidida por el profesor D. Joaquín García Murcia, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Oviedo, estuvo dedicada a la *Pensión de Incapacidad e Invalidez* interviniendo como ponente el profesor Gómez Caballero, Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Córdoba que articuló su intervención en los siguientes aspectos: el concepto de incapacidad permanente en el TRLGSS; la incapacidad permanente en su modalidad contributiva; las relaciones entre prestaciones de incapacidad permanente y jubilación; compatibilidad del percibo de la prestación con otras situaciones; y la revisión de la incapacidad.

Posteriormente se abrió un período de presentación de comunicaciones en el que se pudo asistir a un debate abierto y rico en matices, animado por el profesor García Murcia.

La jornada del día 17 se articuló en dos partes: una sesión plenaria y una ponencia final.

En la sesión plenaria, presidida por Doña Mercedes Rodríguez-Piñero, Secretaria General del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, intervinieron como relatores los profesores Rodríguez-Piñero Royo; García Murcia; Alarcón Caracuel y Molina Navarrete. Éstos procedieron a exponer aquellos aspectos que concitaron en las distintas subponencias y comunicaciones presentadas a las mismas un mayor debate e intercambio de opiniones, cerrando esta sesión plenaria la Sra. Rodríguez-Piñero con un esbozo general del tema objeto de las Jornadas.

La ponencia final corrió a cargo del Profesor D. José Luis Monereo Pérez, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Granada, que enfocó su intervención en tres partes diferenciadas: planteamiento técnico y político-jurídico de las reformas en materia de Seguridad Social; las políticas de protección social en el marco comunitario; el modelo legal de reforma de la Seguridad Social en España.

Sobre la caracterización técnico-jurídica de la reforma destacó la parcialidad de la misma, lo oscilante del proceso reformista sin obedecer a una lógica unitaria articulándose básicamente en respuesta a las necesidades coyunturales que han ido surgiendo a lo largo de los últimos años. Puso de relieve, por otro lado, la formación de microsistemas normativos dentro del conjunto del sistema de protección social.

Cerrando este bloque, destacó la clara tendencia de transición del modelo actual de Seguridad Social de marcado carácter contributivo, hacia otro de corte asistencialista.

En cuanto al marco comunitario adelantó la siguiente constatación: el impulso de las llamadas "políticas de oferta" que se traducen en una liberalización controlada de los mercados de empleo, centrándose su actuación en tres campos concretos: el endurecimiento de las condiciones de acceso a las prestaciones; el diseño de políticas de empleo activas y los programas de lucha contra la pobreza.

Respecto al modelo legal de reforma en España, el conferenciante puso el acento más crítico en la ingenuidad de los planteamientos del Pacto de Toledo, afirmando que no se trata de una simple reforma de la Seguridad Social. El determinismo económico y el demográfico han marcado la tendencia reformista, optándose por una reforma de carácter racionalizador, materializada en la separación de las fuentes de financiación aunque no se procede a la innovación de las mismas. El profesor Monereo concluyó esta parte de su intervención poniendo de manifiesto el sometimiento de la técnica del seguro al valor constitucional de la solidaridad.

Para finalizar, el conferenciante dejó planteada la incertidumbre que pesa sobre el futuro del Estado social de Bienestar tal como está concebido en la actualidad.

Las Jornadas fueron clausuradas por el Sr. Alcalde de Úbeda y por el Profesor Molina Navarrete, en nombre de la Universidad de Jaén en condición de codirector de las Jornadas junto con el profesor Vida Soria, que resaltó la coherencia de las distintas intervenciones y puso de relieve algunas de las luces y de las sombras que, a su juicio, presenta el futuro inmediato del sistema de protección social. Asimismo, mostró su satisfacción por el nivel de debate y de estudio alcanzado en el desarrollo de las mismas, gracias al esfuerzo de todos los asistentes.

Reservó una especialísima mención de agradecimiento para todas aquellas personas e instituciones que hicieron posible la celebración de esta XVIII edición de las Jornadas Universitarias Andaluzas en la Universidad de Jaén: al Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, representado en la persona de su Secretaria General, por la confianza depositada, a la Universidad de Granada, personalizada por el profesor Vida Soria, por la inestimable cooperación prestada y al resto de las Universidades Andaluzas por el permanente apoyo que nos han brindado.

De esta manera, reconocía el profesor Molina que la Universidad de Jaén se incorporaba de pleno derecho a la comunidad interuniversitaria andaluza, forjada tan brillantemente a lo largo de las casi dos décadas de historia de estas Jornadas, sin duda, singulares en la cada vez más amplia panoplia de Jornadas de este carácter en nuestro país, todo ello gracias al impulso del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales.