

UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS
PROGRAMA DE DOCTORADO EN PATRIMONIO



UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA

TESIS DOCTORAL

**El debate sobre el sistema público de pensiones español: del
Pacto de Toledo a la reforma de 2011**

*The debate about the Spanish public pension system: from the
Pacto de Toledo to the 2011 reform*

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR**

Marcos Calvo-Manzano Julián

DIRECTORES

Dr. Francisco Miguel Espino Jiménez

Dr. Fernando López Mora

Córdoba, Marzo de 2024

TITULO: *El debate sobre el sistema público de pensiones español: del Pacto de Toledo a la reforma de 2011*

AUTOR: *Marcos Calvo-Manzano Julián*

© Edita: UCOPress. 2024
Campus de Rabanales
Ctra. Nacional IV, Km. 396 A
14071 Córdoba

<https://www.uco.es/ucopress/index.php/es/>
ucopress@uco.es

**DOCTORANDA/O**

Marcos Calvo-Manzano Julián

TÍTULO DE LA TESIS:

El debate sobre el sistema público de pensiones español: del Pacto de Toledo a la reforma de 2011

INFORME RAZONADO DE LAS/LOS DIRECTORAS/ES DE LA TESIS**(se hará mención a la evolución y desarrollo de la tesis, así como a trabajos y publicaciones derivados de la misma)**

La investigación realizada se centra en el análisis de la evolución del debate sobre el sistema público de pensiones en España desde la firma del Pacto de Toledo en 1995 hasta la reforma de 2011. A la sazón, el doctorando busca comprender la dinámica del debate a lo largo del tiempo, identificando los actores clave y sus argumentos, así como los puntos de acuerdo y desacuerdo que han marcado la trayectoria del sistema de pensiones español. La investigación se enmarca en una perspectiva histórica, abarcando desde el surgimiento de las políticas de previsión social en el siglo XIX hasta la actualidad.

La tesis doctoral de Marcos Calvo-Manzano Julián presenta un enfoque riguroso y sistemático para abordar un tema de relevancia social y política como es el sistema público de pensiones en España. El doctorando demuestra una sólida comprensión de los acontecimientos históricos y políticos que han configurado este sistema a lo largo del tiempo, lo cual queda patente en el enfoque diacrónico utilizado en la investigación. Uno de los aspectos más destacables de esta tesis es su capacidad para situar el debate sobre las pensiones en un contexto más amplio, tanto a nivel nacional como internacional. Calvo-Manzano Julián no se limita a examinar los eventos y políticas específicas relacionadas con el sistema de pensiones español, sino que también ofrece un análisis comparativo con otros países europeos mediterráneos y occidentales. Esta comparación permite al lector contextualizar mejor las particularidades del sistema español dentro del panorama europeo y entender cómo factores históricos, económicos y sociales han influido en su desarrollo. El autor muestra un dominio sólido de la literatura académica y documental relacionada con el tema, lo que se refleja en la amplitud y profundidad del análisis realizado. Además, la inclusión de diversas perspectivas y voces en el debate enriquece la investigación y ofrece una visión más completa y matizada de la problemática abordada. En cuanto a la originalidad, la tesis aporta nuevas reflexiones y conclusiones sobre un tema ampliamente estudiado, pero en constante evolución, lo que indica una contribución significativa al campo de estudio de la historia contemporánea y las políticas sociales. La capacidad del autor para identificar y analizar las tendencias emergentes y los desafíos futuros en el ámbito de las pensiones también destaca como un aspecto positivo de su trabajo.

En resumen, la tesis doctoral de Marcos Calvo-Manzano Julián sobre el debate sobre el sistema público de pensiones español ofrece una contribución valiosa y original al campo de estudio de la historia contemporánea y las políticas sociales. Su enfoque riguroso, su amplia contextualización histórica y su análisis comparativo enriquecen nuestra comprensión de la construcción y evolución de los sistemas de pensiones en España y en Europa en general. Esta tesis doctoral cumple con todos los requisitos académicos y de originalidad de un trabajo universitario de esta naturaleza.

Durante el curso de la investigación, la tesis enfrentó varios desafíos, entre los que destacan las consecuencias derivadas de la reciente pandemia de COVID-19. La crisis sanitaria mundial impuso restricciones significativas en términos de acceso a fuentes primarias, interacción con expertos y participación en eventos académicos relevantes para el desarrollo del trabajo investigativo.

No obstante, los desafíos mencionados, la programación y las dinámicas heurísticas y metodológicas se adaptaron con éxito para culminar los objetivos estratégicos y las hipótesis de trabajo fundamentales del proceso de investigación inicialmente planificado. Se implementaron estrategias alternativas para recopilar y

analizar datos, incluyendo la utilización de fuentes secundarias, y análisis de documentos en línea.

Los resultados obtenidos hasta la fecha reflejan un análisis exhaustivo y riguroso del debate sobre el sistema público de pensiones español, desde la creación del Pacto de Toledo hasta la reforma de 2011. Se han identificado tendencias, controversias y factores clave que han influido en la formulación de políticas en este ámbito. Además, se han contrastado las hipótesis planteadas inicialmente con los hallazgos empíricos, contribuyendo así al avance del conocimiento en el campo de estudio.

Con respecto a las publicaciones y contribuciones académicas realizadas por el doctorando Marcos Calvo-Manzano Julián en el marco de su investigación doctoral, se examinarán a continuación sus publicaciones en capítulos de libro y sus participaciones en congresos científicos, evaluando su relevancia, impacto y coherencia con los objetivos de su tesis doctoral.

Publicaciones en Capítulos de Libro:

- "Los inicios del Seguro Obligatorio de Vejez en el sector agrario español (1919-1931)" en la obra coordinada por Martín López, M. Á. titulada "Hacia la consolidación del derecho a la tierra en el orden internacional", publicada por Dykinson en 2020. Este capítulo aborda un aspecto crucial del sistema de pensiones en España, centrándose en el contexto histórico y las políticas de protección social dirigidas al sector agrario durante el periodo entre 1919 y 1931. La investigación proporciona una perspectiva detallada sobre el surgimiento del Seguro Obligatorio de Vejez en un contexto específico, destacando su relevancia en el desarrollo del sistema de pensiones español. La inclusión de este trabajo en una obra de impacto académico como la mencionada garantiza su difusión y reconocimiento en el ámbito académico.

- "La implantación del Retiro Obrero en el campo español: dificultades y resistencias durante su etapa de gestación (1917-1921)" en la obra coordinada por Espino Jiménez, F. M. y Calvo-Manzano Julián, M. titulada "La problemática de la tierra en España durante la Historia Contemporánea", publicada por Egregius en 2019. Este capítulo se enfoca en un período crucial para la introducción del Retiro Obrero en el ámbito rural español, explorando los desafíos y resistencias encontrados durante su implementación. La investigación ofrece una contribución significativa al entendimiento de las dinámicas socioeconómicas y políticas relacionadas con la seguridad social en España. Su inclusión en una obra que aborda la problemática de la tierra en el contexto histórico español resalta su relevancia dentro de dicho campo de estudio.

- "Estado del Bienestar, Seguridad Social y pensiones en la Europa de posguerra" en la obra coordinada por Moreno Seco, M. titulada "Del siglo XIX al XXI. Tendencias y debates: XIV Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea", publicada por la Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes en 2019. Este capítulo presenta una perspectiva comparativa sobre el Estado del Bienestar y los sistemas de pensiones en la Europa de posguerra, contextualizando el debate español dentro de un marco más amplio. La presentación de esta comunicación en un congreso de la Asociación de Historia Contemporánea confirma su relevancia para la comunidad académica interesada en el estudio de la historia social y política de Europa en el siglo XX.

Contribuciones a Congresos Científicos:

- XIV Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea (Alicante, 20-22 de septiembre de 2018) - Defensa de la comunicación titulada "Estado de Bienestar, Seguridad Social y pensiones en la Europa de posguerra". La presentación de esta comunicación en un congreso de relevancia internacional ofrece una plataforma para compartir y discutir los hallazgos de la investigación doctoral de Marcos Calvo-Manzano Julián con expertos en el campo de la historia contemporánea. La temática abordada es coherente con los objetivos de su tesis doctoral y demuestra su compromiso con la difusión del conocimiento académico.

- I Congreso Internacional Land and Human Rights (Sevilla, 12-14 de junio de 2019) - Defensa de la comunicación titulada "La implantación del Retiro Obrero en el campo español: dificultades y resistencias". La participación en este congreso internacional evidencia el interés del doctorando en conectar su investigación sobre el sistema de pensiones español con debates más amplios sobre derechos humanos y justicia social. La presentación de este trabajo en un contexto multidisciplinario enriquece su perspectiva

académica y promueve el diálogo interdisciplinario.

En conclusión, las contribuciones académicas del doctorando Marcos Calvo-Manzano Julián, tanto en forma de publicaciones en capítulos de libro de impacto editorial como en participaciones en congresos científicos de calidad, reflejan un compromiso sólido con la investigación rigurosa y la difusión del conocimiento en el campo de la historia social y política, especialmente en lo relacionado con el sistema de pensiones español. Sus trabajos demuestran una comprensión profunda del contexto histórico y de las dinámicas socioeconómicas pertinentes a su objeto de estudio, así como una capacidad para situar su investigación en un contexto internacional y multidisciplinario. En conjunto, estas contribuciones respaldan de manera significativa el avance de su tesis doctoral y consolidan su posición como un investigador emergente en el campo de la historia contemporánea española en este campo.

Por todo ello, se autoriza la presentación de la tesis doctoral.

Córdoba, a 16 de febrero de 2024

Las/los directoras/es

Fdo.: _____
Nombre y Apellidos

Esta tesis doctoral ha sido desarrollada en el marco de un contrato predoctoral para la Formación del Profesorado Universitario (FPU16/06658), financiado por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.



*A mis padres, Francisco y Victoria,
quienes imprimieron en mí el valor del
estudio y del esfuerzo.*

*A mi hermano Eric y a mi novia Pilar, por
todo su apoyo y comprensión en los
momentos más difíciles.*

RESUMEN

La problemática en torno al futuro de los sistemas de Seguridad Social y de pensiones constituye una de las principales preocupaciones de la sociedad occidental actual. Así, la preservación de las características fundamentales de los Estados del Bienestar ocupa un papel central en la discusión pública, especialmente a partir de la crisis de 2008 y el cuestionamiento de la sostenibilidad de los modelos de protección social vigentes hasta entonces.

La presente tesis doctoral persigue el objetivo de analizar la evolución del debate sobre el sistema público de pensiones en España desde la firma del Pacto de Toledo, en abril de 1995, hasta la trascendental reforma impulsada por el Gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero en el año 2011. Para ello, se presenta un estudio pormenorizado del papel jugado por los diferentes agentes sociales implicados en tal discusión (políticos, sociales, económicos, académicos, etc.), detallando cuáles fueron sus narrativas y la evolución de sus posicionamientos a lo largo del periodo examinado. De igual manera, en nuestra investigación identificamos cuáles fueron los principales puntos de entendimiento y de discrepancia, así como los grandes hitos que marcaron el devenir del sistema de pensiones en España desde finales del siglo pasado.

Todo ello enmarcado en una investigación de naturaleza histórica, que examina de manera diacrónica las transformaciones acaecidas en las políticas de previsión social desde sus orígenes en las últimas décadas del siglo XIX hasta la actualidad.

PALABRAS CLAVE: Pacto de Toledo, Sistema público de pensiones, Seguridad Social, Debate, Protección social.

ABSTRACT

The problem surrounding the future of the Social Security and pension systems is one of the main concerns of today's Western society. Thus, the preservation of the fundamental characteristics of the Welfare States occupies a central role in public discussion, especially after the 2008 crisis and the questioning of the sustainability of the social protection models in force until then.

This doctoral thesis pursues the objective of analyzing the evolution of the debate about the public pension system in Spain since the signing of the *Pacto de Toledo*, in April 1995, until the far-reaching reform promoted by the socialist government of José Luis Rodríguez Zapatero in the year 2011. To this end, a detailed study of the role played by the different social agents involved in such a discussion (political, social, economic, academic, etc.) is presented, detailing their narratives and the evolution of their positions throughout of the period examined. Also, in our research we identified the main points of understanding and disagreement, as well as the major milestones that marked the future of the pension system in Spain since the end of the last century.

All of this framed in a historical research, which diachronically examines the transformations that have occurred in social security policies from their origins in the last decades of the 19th century to the present.

KEYWORDS: Pacto de Toledo, Public pension system, Social Security, Debate, Social protection.

ÍNDICE

GLOSARIO	9
CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN.....	13
1. Justificación del tema de estudio	15
2. Objetivos e hipótesis de la investigación	18
3. Estructura del trabajo	20
4. Metodología y fuentes.....	23
CAPÍTULO II: LOS ORÍGENES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LA VEJEZ EN ESPAÑA	27
1. Introducción.....	29
2. Los inicios del intervencionismo estatal.....	31
3. El Instituto Nacional de Previsión y el régimen de libertad subsidiada	36
4. Los seguros sociales obligatorios: la creación y evolución del Retiro Obrero	38
5. Las pensiones durante el franquismo	44
6. Algunos apuntes sobre el origen de los Estados del Bienestar y los sistemas de Seguridad Social tras la Segunda Guerra Mundial.....	52
CAPÍTULO III: CONTEXTUALIZACIÓN GENERAL DE ESPAÑA DESDE LA TRANSICIÓN ...	57
1. Introducción.....	59
2. Evolución política	61
2.1. Los orígenes de la Transición: España a la muerte de Franco	62
2.2. Desmontando el andamiaje de la dictadura: cautela, audacia y consenso en pos de una Constitución democrática (1976-1978)	66
2.3. El fin de la cultura del consenso: dificultades en el asentamiento de la democracia y desintegración de UCD (1978-1982).....	71
2.4. Un nuevo país por construir: el socialismo en el poder (1982-1996).....	76
2.5. Los gobiernos de Aznar en el cambio de siglo: alternancia en el poder y prosperidad económica (1996-2004).....	86
2.6. Los gobiernos de Rodríguez Zapatero: avances sociales y crisis económica (2004-2011) ...	90
3. Evolución económica	94
3.1. El Plan de Estabilización y el “milagro económico español”	95
3.2. La incidencia de la Crisis del petróleo en la Transición.....	98
3.3. Modernización, expansión económica e integración europea.....	103
3.4. Prosperidad y desarrollo en el cambio de milenio	107
3.5. La Gran Recesión de 2008 y sus primeras consecuencias	109
4. Evolución social	113
4.1. La transformación de los modelos de familia.....	113
4.2. La incorporación de las mujeres al mercado de trabajo y su encaje en el sistema público de pensiones.....	116
4.3. La juventud ante la Gran Recesión y sus consecuencias: el precariado como nuevo sujeto social	120

5.	Evolución demográfica.....	122
5.1.	El gran reto demográfico del siglo XXI: el envejecimiento poblacional.....	122
5.2.	De la emigración a la acogida: los fenómenos migratorios desde los años noventa	128
CAPÍTULO IV: LA EVOLUCIÓN NORMATIVA DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES DESDE LA TRANSICIÓN HASTA 2011		133
1.	Introducción.....	135
2.	Hacia la construcción del Estado del Bienestar: Seguridad Social y sistema de pensiones en la naciente democracia (1977-1985)	137
3.	Consolidación del sistema y oposición sindical durante los gobiernos socialistas (1985-1995).....	144
4.	Diálogo social, concertación y prosperidad del sistema: del Pacto de Toledo a la crisis de 2008 (1995-2008)	152
5.	Los efectos de la crisis de 2008 sobre el sistema público de pensiones: la reforma de 2011 (2008-2011).....	178
CAPÍTULO V: EL NACIMIENTO DEL PACTO DE TOLEDO: DESAFÍOS INICIALES (V LEGISLATURA, 1993-1996)		201
1.	Introducción.....	203
2.	La gestación del Pacto de Toledo.....	204
3.	Los infructuosos inicios del Pacto de Toledo durante la etapa final del gobierno de González.....	235
CAPÍTULO VI: LA ARTICULACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES DE 1995 DURANTE EL PRIMER MANDATO DE AZNAR (VI LEGISLATURA, 1996-2000).....		239
1.	Introducción.....	241
2.	Las pensiones en los programas electorales de 1996.....	243
3.	El primer desarrollo normativo del Pacto de Toledo: la Ley 24/1997, de consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social	249
4.	El conflicto competencial entre el Gobierno central y las administraciones autonómicas en la gestión de las pensiones.....	270
CAPÍTULO VII: LA PRIMERA RENOVACIÓN DEL PACTO DE TOLEDO (VII LEGISLATURA, 2000-2004).....		293
1.	Introducción.....	295
2.	Las pensiones en los programas electorales de 2000.....	296
3.	La actividad de la Comisión de seguimiento del Pacto de Toledo durante la primera etapa de la legislatura	299
4.	El Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del sistema de Protección Social	327
5.	La revisión del Pacto de Toledo en vísperas de las elecciones generales de marzo de 2004	344

<i>CAPÍTULO VIII: AMPLIACIÓN Y REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN UN CONTEXTO EXPANSIVO (VIII LEGISLATURA, 2004-2008)</i>	351
1. Introducción.....	353
2. Las pensiones en los programas electorales de 2004.....	355
3. El camino hacia la Ley de Dependencia.....	358
4. El Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social y la Ley 40/2007.	374
<i>CAPÍTULO IX: EL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES ANTE LA GRAN RECESIÓN: POLÍTICAS DE RECORTE Y AUSTERIDAD (IX LEGISLATURA, 2008-2011)</i>	377
1. Introducción.....	379
2. Las pensiones en los programas electorales de 2008.....	381
3. Presiones y resistencias ante las políticas de austeridad	383
4. Cambio de discurso y adopción de medidas de ajuste.....	412
<i>CAPÍTULO X: UNA APROXIMACIÓN COMPARATIVA DE LOS SISTEMAS PÚBLICOS DE PENSIONES EN LA EUROPA DE LOS AÑOS NOVENTA Y PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI: LOS CASOS ITALIANO Y DE OTROS PAÍSES OCCIDENTALES</i>	429
1. Introducción.....	431
2. Alemania.....	432
3. Francia	437
4. Reino Unido	442
5. Estados Unidos	448
6. Países Bajos.....	458
7. Dinamarca.....	461
8. Suecia	463
9. Italia	467
10. Portugal.....	478
11. Grecia.....	481
<i>CONCLUSIONES</i>	485
<i>FUENTES DOCUMENTALES Y BIBLIOGRAFÍA</i>	499
1. Fuentes documentales.....	499
1.1. Legislación	499
1.2. Documentación relativa a los trabajos de reforma del sistema de la Seguridad Social	501
1.3. Fuentes periódicas.....	501
1.4. Fuentes estadísticas.....	502
1.5. Documentación de partidos políticos.....	502
1.6. Documentación del Archivo Central del Ministerio de Trabajo y Economía Social (MITES)	502
2. Bibliografía.....	505

ANEXOS: CONTEXTUALIZACIÓN GENERAL DE ESPAÑA DESDE LA TRANSICIÓN – DATOS ESTADÍSTICOS..... 535

GLOSARIO

AES	Acuerdo Económico y Social (1984)
AIT	Asociación Internacional de Trabajadores (Primera Internacional)
AP	Alianza Popular
BBVA	Banco Bilbao Vizcaya Argentaria
BCE	Banco Central Europeo
BNG	Bloque Nacionalista Galego
BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales
BSCH	Banco Santander Central Hispano
CC	Coalición Canaria
CCAA	Comunidades Autónomas
CCOO	Comisiones Obreras
CDS	Centro Democrático y Social
CE	Constitución Española
CEE	Comunidad Económica Europea
CEOE	Confederación Española de Organizaciones Empresariales
CEOMA	Confederación Española de Organizaciones de Mayores
CEPYME	Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa
CES	Consejo Económico y Social
CGT	Confederación General del Trabajo
CIS	Centro de Investigaciones Sociológicas
CiU	Convergència i Unió
CRS	Comisión de Reformas Sociales

CSIC	Consejo Superior de Investigaciones Científicas
DSC	Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados
DSS	Diario de Sesiones del Senado
EEUU	Estados Unidos de América
EMM	Edad media a la maternidad
EMM₁	Edad media al primer hijo
ERC	Esquerra Republicana de Catalunya
ETA	Euskadi Ta Askatasuna
FEAFES	Confederación Española de Familiares y Personas con Enfermedades Mentales
FEDEA	Fundación de Estudios de Economía Aplicada
FMI	Fondo Monetario Internacional
GAL	Grupos Antiterroristas de Liberación
GRAPO	Grupos de Resistencia Antifascista Primero de Octubre
HB	Herri Batasuna
ICV	Iniciativa per Catalunya Verds
IMSERSO	Instituto de Mayores y Servicios Sociales
INE	Instituto Nacional de Estadística
INEM	Instituto Nacional de Empleo
INP	Instituto Nacional de Previsión
INSALUD	Instituto Nacional de la Salud
INSERSO	Instituto Nacional de Servicios Sociales
INSS	Instituto Nacional de la Seguridad Social

INVERCO	Asociación de Instituciones de Inversión Colectiva y Fondos de Pensiones
IPC	Índice de Precios de Consumo
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
IRS	Instituto de Reformas Sociales
ISM	Instituto Social de la Marina
IU	Izquierda Unida
LBSS	Ley de Bases de la Seguridad Social (1963)
LFP	Ley de Financiación y Perfeccionamiento de la Seguridad Social (1972)
LGSS	Ley General de la Seguridad Social (1974)
LSS	Ley de Seguridad Social (1966)
MIG	Minimum Income Guarantee
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PC	Pension Credit
PCE	Partido Comunista de España
PdT	Pacto de Toledo
PGE	Presupuestos Generales del Estado
PIB	Producto Interior Bruto
PNL	Proposición No de Ley
PNV	Partido Nacionalista Vasco
PP	Partido Popular

PSA	Partido Socialista de Andalucía
PSC	Partit dels Socialistes de Catalunya
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
PSUC	Partido Socialista Unificado de Cataluña
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
ROO	Retiro Obrero Obligatorio
S2P	State Second Pension
SEPE	Servicio Público de Empleo Estatal
SERPS	State Earnings-Related Pension Scheme
SMI	Salario Mínimo Interprofesional
SOVI	Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez
SPD	Partido Socialdemócrata de Alemania
TGSS	Tesorería General de la Seguridad Social
UCD	Unión de Centro Democrático
UE	Unión Europea
UGT	Unión General de Trabajadores
UNESPA	Unión Española de Entidades Aseguradoras, Reaseguradoras y de Capitalización
UPyD	Unión, Progreso y Democracia

CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN

1. Justificación del tema de estudio

La reflexión sobre la deriva de los Estados del Bienestar y los sistemas de protección social vinculados a estos resulta una de las principales cuestiones de interés en las sociedades occidentales contemporáneas. Desde los inicios de la previsión social liderada por las instituciones estatales a finales del siglo XIX hasta la actualidad, el concepto de ciudadanía ha ido de la mano de la consideración de los individuos como sujetos sociales amparados bajo el paraguas de la protección social. Hasta el punto de que, al menos en el contexto europeo, la función social del Estado ha determinado rasgos configurativos de su propia esencia. Dicho de otro modo, la idea de Estado del Bienestar es, a día de hoy, una de las principales señas de identidad de la Europa Occidental.

Dentro del conjunto de funciones protectoras del Estado, destacan los sistemas de Seguridad Social, que sentaron sus bases durante la primera mitad del siglo XX en torno a los nacientes seguros sociales obligatorios. Sin embargo, sería durante la segunda mitad de la centuria, a partir de la Segunda Guerra Mundial, cuando se desplegarían los ambiciosos proyectos intervencionistas que condujeron a la construcción de modernos sistemas de Seguridad Social unificados y universales. Entre la multitud de funciones de estos sistemas, destacan por sobre todas las demás las relacionadas con la provisión de pensiones. Estas tienen como finalidad la subsanación o reducción de los riesgos derivados de multitud de contingencias que amenacen la supervivencia económica de los ciudadanos.

En este sentido, los sistemas públicos de pensiones ocupan un papel absolutamente central en el conjunto de funciones de los Estados del Bienestar contemporáneos, hasta el punto de suponer la principal partida económica del gasto social. Asistimos, desde hace décadas, a un acelerado proceso de envejecimiento demográfico en todo Occidente, como consecuencia de la elevación de la esperanza de vida, acompañada de una notable caída de los índices de natalidad. Esta situación deja un panorama inédito: sociedades en las que el peso de la tercera edad es cada vez mayor; pirámides de población invertidas, donde las cohortes de población más envejecidas superan por mucho a las más jóvenes. Por todo ello, no es de extrañar que la preservación y mejora de los sistemas públicos de pensiones haya adquirido un protagonismo especial desde la entrada en el nuevo milenio, momento en el cual las proyecciones de evolución demográfica pusieron sobre la mesa

que la estructura poblacional del Viejo Continente afrontaría retos nunca antes conocidos durante este siglo XXI.

En el marco de este contexto, nuestra investigación pretende examinar el desarrollo del debate sobre el sistema y políticas de pensiones en España desde la firma del trascendental Pacto de Toledo de 1995 hasta la reforma de 2011. Desde los años noventa se produjo un intenso debate internacional acerca de la sostenibilidad del sistema, puesta en duda en pleno proceso de convergencia europea. La crisis de principios de aquella década intensificó aún más la preocupación por esta cuestión, lo que daría como resultado en España la elaboración de un significativo informe, suscrito por la totalidad de fuerzas políticas parlamentarias, en el que se establecieron las líneas principales de acción que debería seguir el modelo de pensiones español durante las siguientes décadas. El Pacto de Toledo se convirtió, desde entonces, en un ejemplo del consenso y en el símbolo de la aparente unidad de criterio de todo el espectro político español relativo a las pensiones.

Pero, pese a ello, el debate sobre el sistema público de pensiones no ha estado exento de enfrentamientos y polémicas. Ya fuera durante la etapa de crecimiento económico experimentada desde finales de los noventa hasta finales de la década de los 2000, o durante la crisis económica a partir de 2008, el Pacto de Toledo fue siempre el centro neurálgico de la acalorada confrontación entre distintas formas de concebir el pilar elemental del Estado del Bienestar español. La sostenibilidad del sistema se ha convertido en un tema central del debate político, económico y social, y en una de las preocupaciones principales de nuestra sociedad, lo cual lo sitúa como un campo de estudio prioritario y de enorme repercusión nacional e internacional.

En un contexto como el actual, marcado por la incertidumbre económica, es una tarea fundamental del historiador analizar los diferentes ámbitos que constituyen los antecedentes de esta situación. En este sentido, la evolución del debate social acerca de la piedra angular de los Estados del Bienestar se presenta como una valiosa aportación investigadora desde la perspectiva de la Historia como disciplina caracterizada por la comprensión del cambio a lo largo del tiempo.

Pese a que en el caso español se han mantenido los aspectos centrales del modelo de bienestar, las nuevas realidades sociales, demográficas y de pensamiento han influido en la transformación de este campo fundamental de lo social. Si bien la introducción de medidas de ajuste y endurecimiento de las condiciones de acceso a las pensiones llevaba

produciéndose desde los años ochenta, la reforma del sistema en 2011, en el contexto de mayor dificultad económica de las últimas décadas, inauguró un nuevo ciclo de transformaciones en un sentido recortador que modificó cuestiones tan elementales como la edad de jubilación. Es por ello por lo que nuestra investigación se centra en el debate entre la gestación del Pacto de Toledo hasta precisamente esta reforma de 2011, lo que nos permite establecer una comparativa entre los discursos y posiciones en tiempos de bonanza económica y de crisis.

En los últimos años, cierto número de científicos sociales y humanistas han venido estudiando las políticas y acciones sociales centrandó su atención en la causalidad del desarrollo de las respectivas políticas sociales, multiplicándose los estudios nacionales desde los años setenta. Sin embargo, el análisis histórico pormenorizado sectorial de las pensiones es una relativa rareza historiográfica y, las más de las veces, los acercamientos existentes se han centrado en investigaciones meramente institucionales o legislativas. La presente investigación se inserta en la corriente de análisis anteriormente referida, pero desborda el estudio general de las políticas sociales para abordar específicamente la problemática de la política de pensiones española desde una perspectiva diacrónica (esto es, genuinamente histórica).

2. Objetivos e hipótesis de la investigación

El objetivo central de nuestra tesis doctoral es el de desvelar la evolución de los distintos posicionamientos acerca de la configuración del sistema público de pensiones español entre 1995 y 2011. Para ello, analizamos el desarrollo del debate mantenido por los principales actores implicados en tal temática (políticos, sociales, económicos, académicos, etc.), haciendo especial hincapié en la identificación de los puntos de disenso fundamentales y las transformaciones argumentales acaecidas a lo largo del tiempo.

A fin de alcanzar este objetivo principal, hemos diseñado varios objetivos secundarios que concretan la multiplicidad de elementos a abordar:

- Identificar los procesos e hitos más determinantes en la evolución del sistema público de pensiones en España, desde sus orígenes más remotos a finales del siglo XIX hasta 2011, concediendo especial prioridad al periodo democrático iniciado con la Transición.
- Analizar los cambios estructurales en materia política, económica, social y demográfica acaecidos durante el periodo de estudio, estableciendo su relación con la evolución de los planteamientos ideológicos y propuestas de los diferentes agentes sociales estudiados.
- Desentrañar cuál fue el posicionamiento y las propuestas de los diferentes partidos políticos, centrales sindicales, organizaciones empresariales, entidades bancarias, expertos académicos y medios de comunicación escritos en el debate sobre el sistema público de pensiones español.
- Determinar la evolución de dichas posiciones a lo largo del tiempo, incidiendo en los cambios argumentales que pudieran acaecer.
- Identificar los distintos bloques ideológicos existentes y sus enfrentamientos contra los bloques contrarios.
- Valorar la influencia de las instituciones internacionales, de la Unión Europea y de otros países de nuestro entorno en el desarrollo de las diferentes posturas respecto al sistema público de pensiones en España.
- Y, en última instancia, evaluar el significado y utilidad del Pacto de Toledo como marco elemental del debate sobre el sistema público de pensiones.

En lo referido a la hipótesis de partida que da sentido a este trabajo, planteamos la siguiente:

El Pacto de Toledo, aprobado en abril de 1995, fue el resultado de un análisis acerca de las debilidades y proyecciones del sistema de pensiones realizado en un contexto de crisis. Esta coyuntura de incertidumbre favoreció la consecución de un acuerdo consensuado entre todas las fuerzas políticas sobre las principales líneas de reforma que habrían de ser aplicadas durante los años siguientes. Sin embargo, el acuerdo persiguió primordialmente objetivos propagandísticos (ofrecer una imagen de unidad y de tranquilidad frente a la opinión pública), a costa de mantener unas recomendaciones de reforma en muchos casos imprecisas o difusas, cuya aplicación pudiera ser moldeada en función de la opción política gobernante.

A lo largo de nuestra investigación hemos aplicado una metodología rigurosamente científica que nos ha permitido llevar a cabo la validación o la refutación de esta premisa.

3. Estructura del trabajo

La presente tesis ha sido dividida en diez capítulos, además de otros epígrafes que los complementan.

El primer capítulo, en el cual se inscriben estas mismas líneas, aborda aspectos introductorios de la investigación, tales como la justificación del tema seleccionado, los objetivos y la hipótesis de partida, la explicación de la estructura de la misma, así como la especificación de la metodología y fuentes empleadas.

A continuación, el segundo capítulo presenta una síntesis de la evolución de las pensiones de vejez en España desde los orígenes de la protección social en las últimas décadas del siglo XIX hasta el final de la dictadura franquista. Pretendemos, de esta manera, incidir en la perspectiva diacrónica de nuestro trabajo, trazando una línea que conecte la realidad de la Seguridad Social y del sistema de pensiones en el tránsito del siglo XX al XXI con los antecedentes de este en los tiempos en los que aún no se había configurado un verdadero sistema de Seguridad Social. A lo largo del capítulo estudiamos los inicios del intervencionismo estatal en la llamada “cuestión social”, las primeras instituciones reformistas encargadas de promocionar la previsión social, el papel del Instituto Nacional de Previsión en la dinamización del seguro obligatorio de vejez de 1919, las dificultades encontradas para su implantación durante los años veinte y treinta del siglo XX y, finalmente, el modelo de protección social instaurado por la dictadura franquista, con sus limitaciones y deficiencias. Además, dedicamos algunas páginas a la reflexión acerca de los orígenes de los Estados del Bienestar en Occidente y los modernos sistemas de Seguridad Social tras la Segunda Guerra Mundial.

Posteriormente, dedicamos el tercer capítulo a la contextualización general de la España del último tercio del siglo XX y primeros años del siglo XXI. Tratamos, de esta manera, de ofrecer una visión de conjunto acerca de la realidad política, económica, social y demográfica española desde la Transición hasta la crisis de 2008, que ayude al lector a conocer las diferentes realidades que conformaron el marco en que se desarrolló el sistema público de pensiones y el debate en torno al mismo. Consideramos que sería del todo insuficiente un estudio que obviase esta materia, dada la multiplicidad de factores explicativos de las decisiones tomadas alrededor del sistema de Seguridad Social. Parcelamos este capítulo en cuatro bloques principales: el primero dedicado a la

evolución política, desde el inicio de la Transición hasta el segundo gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero; el segundo sobre la evolución económica, desde la etapa del Desarrollismo en el tardofranquismo hasta la Gran Recesión de 2008 y sus primeros efectos; el tercero sobre la evolución social, incidiendo en las transformaciones más destacadas de las últimas décadas como las relativas a los cambios en la tipología de las familias, la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo y la precarización de los colectivo más jóvenes; y el cuarto, que analiza la evolución demográfica española, centrándose en el reto del envejecimiento demográfico (cuya relación con la problemática de las pensiones es directa) y en las dinámicas migratorias (que tanto han transformado la estructura poblacional y laboral desde finales de los años noventa).

Una vez abordados estos capítulos iniciales, nos introducimos en los capítulos nucleares de nuestra tesis en los que abordamos el análisis propiamente dicho del debate sobre el sistema público de pensiones español desde 1995 hasta 2011. El cuarto capítulo está dedicado al análisis de la evolución normativa del sistema público de pensiones desde la Transición hasta 2011, de manera que el lector pueda conocer los principales hitos que marcaron la configuración de las pensiones en España durante la etapa que analizamos.

En los capítulos V, VI, VII, VIII y IX ofrecemos un estudio pormenorizado y exhaustivo de la evolución del debate alrededor del sistema de pensiones en cada una de las cinco legislaturas que comprende el periodo 1995-2011. En la V legislatura nos enfocamos en la gestación del Pacto de Toledo y sus momentos iniciales, atendiendo a la complicada coyuntura de la primera mitad de los noventa (capítulo V). En la VI legislatura analizamos la primera etapa de avances significativos en las reformas del sistema de pensiones tras la firma del Pacto de Toledo, coincidiendo con el primer gobierno del Partido Popular (capítulo VI). En la VII legislatura nos adentramos en el estudio de la primera renovación del acuerdo, que vino a redefinir las recomendaciones originales de 1995 (capítulo VII). En la VIII legislatura, que corresponde con la vuelta del Partido Socialista al poder, destaca la continuación de los avances en los niveles de cobertura y el fortalecimiento financiero del sistema, así como la puesta en marcha de la Ley de Dependencia (capítulo VIII). Finalmente, en la IX legislatura estudiamos los devastadores efectos que la crisis económica de 2008 tuvo sobre la economía española, lo que llevaría a la adopción de duras medidas de ajuste y, por consiguiente, a la trascendental y polémica reforma de las pensiones de 2011 (capítulo IX).

El X capítulo se dedica a un análisis comparativo de la evolución histórica de los sistemas de pensiones en diferentes países occidentales, con especial interés en la etapa más reciente a partir de los años noventa. Incidimos aquí en el caso italiano que, junto al español, es una de las referencias del modelo de Estado del Bienestar de tipo mediterráneo.

Tras el desarrollo de los capítulos anteriormente descritos, terminamos nuestro trabajo con un epígrafe dedicado a la exposición de las conclusiones y reflexiones finales a las que llegamos tras el desarrollo de la presente investigación. En él, sintetizamos los aspectos centrales abordados durante nuestra tesis y retomamos la hipótesis inicial para su disección.

Posteriormente, el lector podrá consultar las fuentes documentales y las obras bibliográficas utilizadas en la redacción de esta tesis doctoral.

Para concluir, el último epígrafe presenta una recopilación de datos estadísticos anexos que complementan los contenidos explicados en este trabajo, especialmente vinculados al capítulo III. En ellos se recoge información política, económica y demográfica de especial interés para la comprensión de la realidad española de las últimas décadas.

4. Metodología y fuentes

La metodología seguida en la realización de esta investigación se divide en las siguientes etapas:

- 1) Búsqueda y consulta de bibliografía especializada.

Priorizamos, en un primer momento, las obras de carácter histórico que nos permitieron conocer la evolución de la protección social a nivel universal para, posteriormente, enfocarnos en aquellas que trataban la misma temática, pero a nivel nacional. De esta manera, logramos una comprensión diacrónica de las transformaciones acaecidas en materia de previsión social desde finales del siglo XIX hasta el último tercio del siglo XX, con la configuración de los Estados del Bienestar en Occidente (y el caso particular de la dictadura franquista en España). Nuestro objetivo era el de lograr un dominio profundo de esta temática para la redacción del que finalmente ha sido el capítulo II de esta tesis. Algunos de los trabajos de referencia a los que acudimos en este periodo fueron los de autores como Josefina Cuesta, M^a. Dolores de la Calle, M^a. Esther Martínez Quinteiro, Feliciano Montero, Jerònia Pons, Mercedes Samaniego o Gøsta Esping-Andersen.

Continuando con la etapa de búsqueda y consulta bibliográfica, pasamos al estudio de trabajos especializados en la contextualización histórica general del periodo democrático a partir de la Transición, con el fin de recabar la suficiente información como para redactar el capítulo III. Dada que la naturaleza de los contenidos de este epígrafe es variada, trabajamos sobre bibliografía de distintos campos: Historia, Ciencia Política, Economía y Demografía. Algunos de los especialistas más relevantes consultados fueron José Álvarez Junco, Javier Tusell, Santos Juliá, Manuel Suárez Cortina, Charles Powell o Joseph Schumpeter.

Finalmente, la etapa de mayor intensidad y complejidad en el proceso de trabajo con material bibliográfico estuvo dedicada al estudio de obras relacionadas con la estructura, organización y trayectoria de la Seguridad Social desde la Transición. Este proceso nos permitió conocer la evolución normativa del sistema de pensiones español, identificando los grandes hitos sobre los cuales, posteriormente, girarían los debates que analizamos en nuestra investigación. En este sentido, la mayor parte de las obras consultadas se inscriben en el terreno del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social y de la Economía,

destacando autores como José Luis Monereo Pérez, Borja Suárez Corujo, José Antonio Herce, Francisco Comín o Mikel de la Fuente Lavín.

Para el manejo y ordenación de las fuentes bibliográficas utilizadas hemos hecho uso de gestores bibliográficos como *Zotero* o *Mendeley*, así como un sistema de fichas digitales que nos ha permitido sintetizar, clasificar y ordenar las numerosas referencias y citas que hemos empleado en la redacción final de nuestra tesis.

2) Búsqueda y consulta de información estadística

A fin de complementar los contenidos del capítulo III, realizamos una exhaustiva consulta de datos estadísticos facilitados por el Instituto Nacional de Estadística y otras fuentes de organismos oficiales como el Ministerio del Interior para la elaboración, posteriormente, de los documentos anexos que presentamos en el último epígrafe de nuestro trabajo.

En primer lugar, abordamos información relacionada con la evolución política de España en las últimas décadas, realizando una presentación de los resultados electorales de todas las elecciones generales desde junio de 1977 hasta noviembre de 2019. Igualmente presentamos las diferentes legislaturas y presidentes del Gobierno que se han sucedido desde la Transición hasta la actualidad.

En segundo lugar, en el bloque de la evolución económica, presentamos los datos de diferentes indicadores macroeconómicos (Producto Interior Bruto, Renta Nacional Bruta e Índice de Precios de Consumo), relativos al mercado laboral (tasa de actividad, tasa de ocupación, tasa de desempleo, afiliación a la Seguridad Social y ganancia media anual) y relativos a las pensiones.

Finalmente, un tercer bloque de contenidos se dedica a la evolución demográfica y social, en el que se presentan estadísticas sobre el crecimiento y estructura de la población, movimiento natural de la población, indicadores de natalidad y fecundidad, indicadores de mortalidad e indicadores de movimientos migratorios.

Todas las tablas y gráficos que componen este epígrafe de anexos han sido elaborados de manera autónoma por el autor de esta investigación, tomando como fuentes las ya mencionadas anteriormente.

3) Búsqueda, consulta e investigación sobre fuentes primarias.

El grueso de nuestro trabajo ha girado en torno al manejo de fuentes documentales de carácter primario, a partir de las cuales hemos podido acceder a los debates *in situ* sobre la evolución del sistema de pensiones en España.

Un primer grupo de fuentes primarias, y el más relevante en esta investigación, ha sido el relativo a las fuentes parlamentarias (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, *Diario de Sesiones del Senado* y el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, así como la *Gaceta de Madrid* para etapas previas). Si bien el objeto de esta tesis no se limita al ámbito político, no cabe duda que ha sido en este contexto en el que se han producido los principales debates. El propio Pacto de Toledo fue un acuerdo entre partidos políticos con representación parlamentaria que, posteriormente, crearon una comisión *ad hoc* encargada de concentrar la discusión en torno a la situación y a las posibles reformas del sistema público de pensiones. Para su tratamiento, hemos seguido los siguientes pasos: a) Cribado general de todas las sesiones parlamentarias que podían ser susceptibles de contener información de interés (digitalizadas en su gran mayoría y accesibles a través del portal web facilitado a tal efecto por el Congreso); b) A partir de este cribado general, elaboramos una detallada base de datos con más de 1.300 sesiones analizadas desde 1993 hasta 2011 en la que indexamos información básica de utilidad (paginado, fecha, órgano al que pertenecen, temática general abordada, resumen del contenido, etc.) que nos permitió un manejo más fluido de una información de tal magnitud; c) A continuación, y haciendo uso de la citada base de datos, procedimos al análisis pormenorizado del contenido de cada sesión considerada de interés, redactando en otra segunda base de datos los aspectos de mayor utilidad para nuestra investigación, analizando el discurso de los agentes intervinientes.

El segundo grupo de fuentes primarias lo ha constituido la prensa. A fin de examinar el tratamiento que desde los principales periódicos de tirada nacional se hizo sobre la evolución del sistema de pensiones, hemos utilizado los fondos hemerográficos de *ABC* y *El País* (en su mayoría, digitalizados)¹. Para su gestión, hemos seguido un esquema metodológico muy similar al empleado con las fuentes parlamentarias. En primer lugar,

¹ Con el objetivo de limitar los resultados a una cantidad asumible para nuestra investigación, hemos tomado la decisión metodológica de restringir nuestro análisis hemerográfico a los dos diarios de mayor tirada nacional durante el periodo de análisis de nuestro trabajo. Además, ambos ofrecen posicionamientos ideológicos complementarios, siendo *ABC* una publicación de corte conservadora de referencia y *El País* el periódico más popular del espectro progresista.

hemos realizado un cribado general de las noticias y publicaciones relacionadas con nuestra temática de estudio para, a continuación, crear una base de datos en la que indexamos información de utilidad acerca del contenido de dichas publicaciones. Finalmente, procedimos a su lectura y examen en profundidad, a fin de poder referenciarlas en la redacción final de la tesis.

Un tercer bloque de fuentes primarias ha estado formado por los programas electorales de los diferentes partidos políticos implicados en el debate sobre las pensiones, especialmente los tres partidos de escala nacional con mayor representación: Partido Socialista Obrero Español, Partido Popular e Izquierda Unida. Dada la riqueza e interés de la información en ellos contenida, nos han permitido conocer el discurso en clave electoral, de especial utilidad a la hora de estudiar los periodos de transición entre legislaturas, así como las coincidencias y diferencias entre el discurso público oficial y las posiciones mantenidas durante los debates parlamentarios.

En cuarto lugar, hemos de mencionar la documentación de archivo procedente, fundamentalmente, del Archivo Central del Ministerio de Trabajo y Economía Social, a la cual pudimos acceder de manera presencial. La consulta de los diferentes informes, memorándums y demás documentos internos del Ministerio ha resultado de enorme beneficio para la mejora de la profundidad de nuestra investigación.

Finalmente, hemos de citar también la multitud de documentación legislativa utilizada, la cual hemos analizado directamente, más allá de los posibles estudios que sobre ella hubieran podido hacer algunos de los expertos mencionados previamente.

4) Redacción y corrección final

La última fase de nuestra investigación ha consistido en la redacción final de la presente tesis, a partir de la gran cantidad de información que pudimos recabar durante el periodo de búsqueda, consulta y tratamiento de las fuentes a las que hemos hecho mención anteriormente. Una redacción que ha avanzado en torno a los diferentes capítulos que componen nuestro trabajo. Finalmente, y tras la lectura de los mismos por parte de nuestros directores, se ha procedido a la corrección y ampliación de aquellos puntos que así lo han requerido.

CAPÍTULO II: LOS ORÍGENES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LA VEJEZ EN ESPAÑA

1. Introducción

Propiamente dicho, el actual sistema de Seguridad Social español nació a partir de la Transición, como consecuencia de la democratización del país y el inicio de la construcción de un Estado del Bienestar equiparable al del resto de países de la Europa occidental. Sin embargo, no cabe duda de que hemos de rastrear los orígenes de la protección social mucho antes, a fin de explicar de manera diacrónica cuáles fueron los principales hitos que, desde finales del siglo XIX, marcaron los inicios de la preocupación estatal por las distintas contingencias que podían afectar a la clase obrera a lo largo de su vida. Y es que, en efecto, en un principio se concibió que los destinatarios de la protección social serían, fundamentalmente, los trabajadores urbanos (y, en menor medida, también rurales). No será hasta bien entrado el siglo XX cuando comience a plantearse la Seguridad Social como un derecho global para toda la ciudadanía, despojándola de su primitiva vinculación con el asistencialismo de corte paternalista.

Si bien fueron numerosas las contingencias afrontadas por los primeros modelos de aseguramiento social, a lo largo de este capítulo nos centraremos en la protección de la vejez hasta el final del franquismo, siendo este el antecedente directo del objeto central de nuestra investigación doctoral: las pensiones de jubilación. Además, esta fue la contingencia que concentró la mayor parte de la atención del reformismo social desde principios del siglo XX, posición que sigue manteniendo en la actualidad.

Con la creación en 1908 del Instituto Nacional de Previsión (en adelante, INP), y tras constatarse el estrepitoso fracaso de las fórmulas de seguros libres, se inició en España el dilatado y accidentado camino hacia el establecimiento de los seguros sociales obligatorios, cuya primera plasmación sería el Seguro Obligatorio de Vejez de 1919 (más conocido como el Retiro Obrero Obligatorio). Desde entonces, el avance de la Seguridad Social estuvo constantemente condicionado por las graves tensiones económicas, políticas y sociales que atravesó el país durante las siguientes décadas: crisis final del régimen de la Restauración, dictadura del general Miguel Primo de Rivera, advenimiento de la Segunda República, guerra civil, dictadura franquista y, finalmente, la Transición hacia el régimen democrático de 1978 y su asentamiento.

En todo este proceso, las pensiones de vejez fueron el eje central en torno al cual orbitó un incipiente sistema de protección social que, pese a sus tímidos logros, no puede ser

plenamente equiparado a los parámetros generales de los Estados del bienestar (*Welfare State*) occidentales hasta la conquista de la democracia en el último tercio del siglo pasado. El considerable retraso del caso español respecto a otros países de nuestro entorno hemos de localizarlo en la etapa franquista, periodo en el que, mientras que en buena parte de Occidente se conformaron los modernos sistemas de Seguridad Social posteriores a la Segunda Guerra Mundial, en España el régimen dictatorial no fue capaz de dinamizar un modelo moderno (ya fuese por causas ideológicas o materiales)². Dedicaremos, por lo tanto, en este capítulo una especial atención al periodo franquista, dado que a partir de sus carencias y limitaciones se edificaría el actual sistema de Seguridad Social y de pensiones a partir de 1978.

² Un retraso matizado, en tanto en cuanto países mediterráneos como Portugal o Grecia experimentaron, al igual que España, regímenes autoritarios con sus particulares sistemas de protección social diferenciados del resto de la Europa atlántica y, por supuesto, de la Europa del Este.

2. Los inicios del intervencionismo estatal

Desde las décadas finales del siglo XIX se desarrolló en Europa un importante debate sobre las condiciones de vida de la clase obrera (la llamada “cuestión social”) y la responsabilidad de los Estados a la hora de afrontar dicha situación. La nueva sociedad industrial había generado profundas transformaciones en las antiguas estructuras sociales del Antiguo Régimen. Los procesos de urbanización y explosión demográfica acelerados dieron pie a la conformación de un nuevo modelo social en el que enormes masas de población, originarias de contextos rurales, se desplazaron a las ciudades para servir como mano de obra en las boyantes nuevas industrias.

El nacimiento de esta clase obrera trajo consigo la aparición de problemáticas a las que el modelo liberal no prestó especial atención durante la mayor parte de la centuria. Los principios del liberalismo doctrinario establecían una estricta separación entre el Estado y los asuntos económicos y sociales. La riqueza, al igual que la pobreza, constituía una realidad cuyas causas eran puramente individuales y basadas estrictamente en el mérito. Siguiendo esta lógica, las nuevas élites burguesas, quienes por fin habían logrado hacerse con el control de la Administración, rehuyeron hasta prácticamente el último tercio del siglo XIX de cualquier tipo de iniciativa asistencial que fuese más allá de unos niveles mínimos. La acción social desplegada por el Estado burgués decimonónico se limitó, por lo tanto, a mantener lo justo como para evitar estallidos sociales que pusieran en peligro al sistema político liberal. Como afirma Demetrio Castro, la ayuda no se conceptualizó nunca como una obligación del Estado, ni tampoco como un derecho del asistido. El socorro al desvalido tenía, pues, un propósito utilitarista: mantener el orden público³.

Esta pacificación social fue el germen impulsor del primer modelo decididamente intervencionista en Europa: el alemán. En la década de 1880, el canciller Otto von Bismarck llevó a cabo la implantación de seguros sociales obligatorios para combatir el discurso revolucionario de un socialismo en alza⁴. De esta manera, Alemania se adelantaba varias décadas al resto de países europeos en la apuesta por un modelo de

³ CASTRO ALFÍN, D., “Las necesidades sociales y su cobertura: 1800-1868”, en VV.AA., *Historia de la acción social pública en España: Beneficencia y Previsión*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990, p. 102.

⁴ Cfr. NUGENT, R., “La Seguridad Social: Su historia y sus fuentes”, en Buen Lozano, N. de y MORGADO VALENZUELA, E. (coords.), *Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad social*, México D. F., Universidad Nacional Autónoma de México, 1997, pp. 603-622.

Seguridad Social dirigido y gestionado por el Estado. Sin duda, el ejemplo germano resonó con fuerza en el plano internacional, despertando el interés por la cuestión social entre políticos y pensadores de todo el continente, incluidos los españoles. Si bien en un primer momento generó un gran rechazo (se llegó a calificar despectivamente a la experiencia alemana de “socialismo de Estado”), al menos sí que contribuyó a avivar el debate sobre el papel del Estado en la protección del proletariado, así como sobre las limitaciones y deficiencias del liberalismo clásico a la hora de generar un reparto óptimo de la riqueza⁵.

Es importante recalcar esto último. Autores como Miguel Ángel Cabrera defienden que, más allá de las desigualdades y conflictos generados por la nueva sociedad de clases, el factor determinante que explica los orígenes del reformismo social fue el desencanto propio de las élites liberales en relación a los resultados que había producido la puesta en práctica de los postulados del liberalismo. La constatación de este fracaso actuó como acicate para que operase en ellos un cambio de actitud respecto a la relación entre el Estado y las clases desposeídas. Su origen, por lo tanto, se cimenta en la frustración de una burguesía que, hacia finales del siglo XIX, observa cómo la optimista idea de progreso (por medio de la libertad de acción individual y la eliminación del intervencionismo estatal en lo económico) se desmoronaba⁶.

Otros factores influyeron también de manera decisiva en esta intensificación gradual de las posturas pro-intervencionistas. Por un lado, el asentamiento de un movimiento obrero cada vez más organizado. Tras la infructuosa experiencia de la I Internacional, numerosas formaciones obreristas moderaron sus objetivos y se plantearon metas más pragmáticas, dejando atrás su maximalismo inicial. En este contexto, partidos socialdemócratas y laboristas impulsaron en 1889 la II Internacional, con un programa de reivindicaciones concretas y aceptando su participación en el sistema político democrático-burgués. De otro lado, no podemos olvidar la posición de la Iglesia Católica y su renovada preocupación por la cuestión social. La publicación en 1891 de la primera encíclica de corte social, *Rerum Novarum*, dejó patente la existencia de un movimiento

⁵ MONTERO GARCÍA, F., *Orígenes y antecedentes de la previsión social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988, p. 15.

⁶ CABRERA, M. A., *El reformismo social en España (1870-1900): En torno a los orígenes del Estado del Bienestar*, Valencia, Universidad de Valencia, 2014, pp. 17 y ss.

católico-social en auge y la apuesta de la jerarquía católica por las fórmulas intervencionistas⁷.

En el caso español, no podemos pasar por alto tampoco el impacto de la filosofía krausista, que tanto recorrido tuvo entre las élites intelectuales de la segunda mitad del siglo XIX y en los albores del nuevo siglo XX, como fue el caso del creador de la Institución Libre de Enseñanza, Francisco Giner de los Ríos. El krausismo introdujo una visión organicista de la sociedad en la que el Estado tenía la función de proveer a sus individuos de los recursos mínimos necesarios para su completo desarrollo humano. Se trataba de una visión armnicista de la sociedad, en la que las diferentes clases podrían llegar a un punto de equilibrio que favoreciese la prosperidad y el mantenimiento del orden y la paz social. Sin llegar a ser un movimiento de corte obrerista ni vinculado con el socialismo, el krausismo aglutinó a buena parte de la intelectualidad progresista que, aunque liberales, desarrollaron una especial sensibilidad por la cuestión social⁸.

Es, por lo tanto, en este contexto finisecular cuando, desde el poder, se impulsan los primeros intentos por conocer la situación real de la clase obrera con el objetivo de tratar de solventar los conflictos existentes. El intento de recabar información sobre esta temática no era novedoso. Ya en el bienio progresista, en 1855, el entonces ministro de Fomento, Francisco Luxán, elaboró un Proyecto de Decreto para la creación de una “comisión encargada de recoger datos sobre la relación patronos-obreros” mediante el uso de encuestas. Sin embargo, el proyecto ni tan siquiera llegaría a votarse por las resistencias de los legisladores españoles del momento, todavía anclados en los principios del liberalismo doctrinario, y reacios a la intromisión del Estado en las relaciones laborales. Durante el Sexenio Democrático, en un periodo de nacimiento del asociacionismo obrero en España en torno a la AIT, se propuso la creación de una comisión parlamentaria que tendría como misión estudiar el estado de las clases trabajadoras. Como en 1855, en esta ocasión la propuesta tampoco tuvo gran recorrido,

⁷ MONTERO GARCÍA, F., *Orígenes y antecedentes*, op. cit., pp. 16-19.

⁸ Para un análisis de la evolución del pensamiento krausista en España, véase: VÁZQUEZ-ROMERO, J. M. y MANZANERO FERNÁNDEZ, D., “El krausismo español: derecho, educación y política”, en MENÉNDEZ ALZAMORA, M. y ROBLES EGEA, A., *Pensamiento político en la España contemporánea*, Madrid, Editorial Trotta, 2013, pp. 163-198.

aunque dejaba patente la existencia de una incipiente sensibilidad reformista entre algunos de sus promotores, como fue el krausista Gumersindo de Azcárate⁹.

Habría que esperar a la Restauración borbónica para que, durante el breve gobierno de José Posada Herrera, se constituyese la primera apuesta real por el estudio de la clase obrera y sus problemáticas: la Comisión de Reformas Sociales (en adelante, CRS), a finales de 1883¹⁰. Fue el ministro de la Gobernación, Segismundo Moret (apoyado por Azcárate), quien creó y presidió la citada comisión, fuertemente inspirada por los principios krausistas a los que se vinculaban ambos. Durante veinte años, este organismo recabó datos explicativos del malestar social reinante entre las clases populares españolas, a fin de poder proponer las soluciones legislativas convenientes para su solución. Pese a sus enormes limitaciones, significó la primera gran experiencia reformista y proporcionó información de gran valor en lo relativo a las formas de vida y de trabajo de la clase trabajadora¹¹.

Un trabajo arduo y extremadamente complejo, tanto por las dificultades técnicas, como por la resistencia o indiferencia de obreros y patronos, todos ellos recelosos de la verdadera utilidad de un proyecto tan pionero. Además, las encuestas con que la CRS pretendió recabar los datos necesarios para impulsar los cambios legislativos necesarios fueron, a menudo, demasiado complejas y difíciles de responder dada la falta de desarrollo de la estadística en España¹².

En todo caso, y a pesar de las limitaciones mencionadas, hemos de valorar la labor de la CRS en el impulso de algunas iniciativas pioneras y su contribución a la puesta en marcha de proyectos de ley sobre temáticas como el trabajo de mujeres y niños, invalidez laboral, jurados mixtos o consejos de conciliación¹³. Igualmente, destacan sus estudios

⁹ CALLE VELASCO, M^a. D., *La Comisión de Reformas Sociales, 1883-1903: Política social y conflicto de intereses en la España de la Restauración*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989, pp. 31-41.

¹⁰ Su denominación oficial, según el Real Decreto por el cual se crea, es la de “Comisión para el estudio de las cuestiones que interesan a la mejora o bienestar de las clases obreras tanto agrícolas como industriales y que afectan a las relaciones entre el capital y el trabajo”. Solo a partir de su reestructuración en 1890, se adoptaría la denominación de “Comisión de Reformas Sociales”.

¹¹ Cfr. GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, A., “La Comisión de Reformas Sociales: reformismo y clases trabajadoras en la Sevilla de finales del siglo XIX”, *Revista de historia contemporánea*, 6 (1995), pp. 95-118.

¹² CALLE VELASCO, M^a. D., *La Comisión de Reformas Sociales...*, *op. cit.*, pp. 59-61.

¹³ Especial relevancia tienen, en este sentido, las leyes de 1900 de Mujeres y Menores y Accidentes de Trabajo, los primeros ejemplos de la plasmación de leyes sociales gracias al trabajo de la CRS.

sobre las condiciones de vida en los hogares obreros, la higiene y salubridad en los talleres y fábricas, así como el apoyo del asociacionismo y de los socorros mutuos¹⁴.

La entrada en el nuevo siglo a la luz del movimiento regeneracionista que inundó la política española de la época, dio paso a la creación del Instituto de Reformas Sociales (en adelante, IRS), por medio del Real Decreto de 23 de abril de 1903, durante el gobierno conservador de Francisco Silvela. El IRS vino a sustituir, veinte años después, a la CRS, dando un paso más allá en la institucionalización del reformismo social en España. En su creación tuvo, nuevamente, un peso especial la figura de Gumersindo de Azcárate, así como otros líderes reformistas como Adolfo Posada, José Marvá o el entonces ministro de Agricultura, Comercio y Obras Públicas, José Canalejas¹⁵.

El IRS, aunque más complejo que su predecesor, mantuvo su función primordialmente de estudio, junto a algunas iniciativas en la elaboración de informes. Se centró, como sintetiza Sánchez Marín, en cuatro aspectos: 1) Estudiar e investigar la realidad económica, social y laboral, mediante la creación de estadísticas pioneras; 2) Preparar proyectos de normas laborales; 3) Velar por el cumplimiento de dichas normas; y 4) Fomentar la mejora de las condiciones de vida de la clase obrera¹⁶.

¹⁴ CALLE VELASCO, M^a. D., “Sobre los orígenes del Estado social en España”, *Ayer*, 25 (1997), pp. 134-135.

¹⁵ SÁNCHEZ MARÍN, A. L., “El Instituto de Reformas Sociales: origen, evolución y funcionamiento”, *Revista crítica de historia de las relaciones laborales y de la política social*, 8 (mayo 2014), p. 8.

¹⁶ *Ibid.*, p. 28.

3. El Instituto Nacional de Previsión y el régimen de libertad subsidiada

Más allá de las experiencias de la CRS y del IRS, el verdadero inicio de la protección social de la vejez se produjo con la creación en febrero de 1908 del Instituto Nacional de Previsión (en adelante, INP)¹⁷. El INP nació con la finalidad de difundir los beneficios de la previsión popular, especialmente en el terreno de las pensiones de retiro. Hasta entonces, la protección de la vejez se había explorado únicamente desde el ámbito privado, con iniciativas como la de la Caja de Ahorros de Guipúzcoa, que creó una sección de retiro en 1900, o la de la Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona de 1902. En ambos casos los resultados fueron bastante pobres, evidenciando la falta de vinculación de la clase obrera con este tipo de fórmulas, además de la modesta capacidad de estos trabajadores de destinar parte de sus ya de por sí reducidos salarios a la constitución de un fondo para su retiro.

Es por ello por lo que, desde las instituciones estatales, se tomó consciencia de la necesidad de que fuera el propio Estado quien impulsara mecanismos para la vulgarización de la previsión social¹⁸. El modelo por el que se apostó inicialmente fue el de la libertad subsidiada, consistente en la contratación libre e individual de seguros de vejez constituidos mediante capitalización individual, que se basaban en las cuotas realizadas por el trabajador y las bonificaciones (subsidio) estatales anuales (limitadas a un máximo de 12 ptas. anuales). Según la tipología escogida, el trabajador establecía su edad de retiro a los 55, 60 o 65 años, quedándole a partir de su jubilación una pensión anual cuya cuantía máxima no podría superar las 1.500 ptas. Una cuantía lo suficientemente humilde como para que las clases medias y altas no se vieses atraídas hacia este modelo de pensiones ideado para los sectores más pobres, para los que la llegada de la edad de retiro suponía una debacle económica. Incidimos, por lo tanto, en la

¹⁷ *Gaceta de Madrid*, 29-II-1908.

¹⁸ Para la definición del concepto de “previsión social”, tomamos como referencia la interpretación de Josefina Cuesta: “amplio campo de intervención estatal dirigido a la protección social, cuya finalidad es la lucha contra los *riesgos sociales*, a diferencia del Derecho del Trabajo, que afronta los riesgos laborales y las cuestiones directamente relacionadas con el trabajo”. *Vid.* CUESTA BUSTILLO, J., *Hacia los seguros sociales obligatorios: la crisis de la Restauración*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988, pp. 28-29.

idea de que la protección social de la vejez iniciada por el INP tuvo como destinatarios, desde el primer momento, a las clases trabajadoras¹⁹.

El hecho de que la protección de la vejez fuese prioritaria frente a otro tipo de riegos, que tardaron más tiempo en ser atendidos por los poderes públicos, se debe a diferentes factores, aunque podemos destacar dos: de un lado, la gran cantidad de posibles beneficiarios (lo que convertía a las pensiones de retiro en una estrategia eficaz a la hora de reducir los elevados niveles de pobreza, marginalidad y desamparo de los ancianos y de las personas que dependían de ellos); y de otro, la lejanía temporal entre la creación de la protección y el inicio de la puesta en marcha de los pagos de dichas prestaciones (lo que daría al INP un margen considerable para preparar con antelación la situación antes de que se produjesen los primeros retiros cubiertos por el seguro)²⁰.

La concepción paternalista y armonicista que ya había inspirado las experiencias de la CRS y del IRS volvió a repetirse en el INP. Este distanciamiento entre la realidad de las élites reformistas con respecto a la de las clases desposeídas hacia las cuales estaba destinada la previsión, explica el error de base cometido al confiar en las posibilidades del aseguramiento libre e individual. Pese a sus esfuerzos, el régimen de libertad subsidiada arrojó unos resultados muy pobres a lo largo de la siguiente década desde la creación del INP, evidenciando que la capacidad económica de los trabajadores españoles se encontraba muy lejos de poder permitir la contratación de seguros de retiro en masa. A esto se añade, por supuesto, la falta de arraigo de la previsión social en España. Según recogen López-Zafra y De Paz-Cobo, el número de afiliados creció a un ritmo considerable (aunque manifiestamente insuficiente) hasta 1914, pasando de 1.261 en 1909 a 60.291 en 1914. Sin embargo, durante los años siguientes, coincidiendo con el enrarecimiento de la economía mundial con motivo de la Gran Guerra, el ritmo se ralentizó, dejando patente que el modelo de libertad subsidiada había fracasado estrepitosamente (en 1918 apenas había 78.166 afiliados)²¹.

¹⁹ ELU TERÁN, A., “Las pensiones públicas de vejez en España, 1908-1936”, en PONS PONS, J. y SILVESTRE RODRÍGUEZ, J. (coords.), *Los orígenes del Estado del Bienestar en España, 1900-1945: los seguros de accidentes, vejez, desempleo y enfermedad*, Zaragoza, Universidad de Zaragoza, 2010, pp. 156-157.

²⁰ SÁNCHEZ NAVARRO, D., *La gestión de la Seguridad Social en España*, Madrid, Consejo Económico y Social, 2003, pp. 42-43.

²¹ LÓPEZ-ZAFRA, J. M. y PAZ-COBO, S. de, “Antecedentes históricos del seguro de jubilación en España: De la capitalización al reparto (1909-1939)”, *Estudios de Economía Aplicada*, 33-3 (2015), p. 885.

4. Los seguros sociales obligatorios: la creación y evolución del Retiro Obrero

La falta de efectividad de las fórmulas de ahorro privado, así como las mixtas de libertad subsidiada, no fue exclusiva del caso español. También en el resto de Europa se constató tal realidad. Ante esta situación de deficiencia salarial entre las masas obreras, la falta de compromiso y resistencias empresariales, y la insuficiencia de las aportaciones estatales, la idea de impulsar seguros sociales de carácter obligatorio desde los poderes públicos fue adquiriendo cada vez más peso. Los estragos de la Primera Guerra Mundial y de la posguerra coadyuvaron a su aceptación, lo que supuso la ruptura definitiva con los planteamientos del liberalismo clásico del siglo anterior²².

Para las organizaciones obreristas, los seguros sociales eran una herramienta más del reformismo burgués para rebajar la lucha social y alienar a los trabajadores. Si bien es cierto que intentaron influir en ellos a fin de mejorar todo lo posible su alcance, no fueron estos grupos quienes los impulsaron. Como había ocurrido desde décadas atrás, sería la élite krausista y, en menor medida, el catolicismo social, quienes apostarían por el aseguramiento obligatorio, a la vista de las corrientes que comenzaron a imponerse en el resto de Europa²³.

Pese a mantenerse neutral, España sufrió también las consecuencias de la Gran Guerra, incrementándose el malestar social por el incremento de los precios de las materias primas, dedicadas prioritariamente al mercado exterior. Además, durante la posguerra, la caída de la economía europea, en plena recuperación, agravó la ya de por sí inestable realidad española. El régimen de la Restauración, por su parte, también daba muestras de agotamiento, lo que desembocaría en una conflictividad extrema durante los últimos años de la década de 1910. Esta movilización de las masas, cada vez más organizadas en organizaciones y partidos de corte revolucionario, actuó de acicate para que las élites

²² La crisis de régimen abierta en España a partir de 1917, empujaría al INP a cambiar de posición. Cfr. PONS PONS, J. y VILAR RODRÍGUEZ, M., *El seguro de salud privado y público en España: su análisis en perspectiva histórica*, Zaragoza, Universidad de Zaragoza, 2015, p. 82.

²³ MARTÍNEZ QUINTEIRO, M^a. E., “El nacimiento de la previsión social (1900-1917). Las primeras soluciones al problema de la vejez. Entre la previsión y la beneficencia”, en *De la beneficencia al bienestar social: cuatro siglos de acción social (I Seminario de Historia de la Acción Social)*, Madrid, Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales, 1986, p. 191.

políticas del sistema se decantasen definitivamente por la adopción de seguros sociales obligatorios.

En junio de 1917 se celebró en Madrid el II Congreso de Economía Nacional, en cuyas conclusiones se recomendaba el establecimiento de la obligatoriedad en el seguro de vejez o de Retiro Obrero Obligatorio (en adelante, ROO). En él se planteó un primer boceto de cómo podría financiarse este futuro ROO, proponiéndose una división tripartita basada en la contribución estatal, patronal y de los propios obreros, todo ello gestionado por el INP²⁴. Poco después, el ministro de Fomento del gobierno de Eduardo Dato, y miembro a su vez del INP, Luis de Marichalar y Monreal, vizconde de Eza, firmó el Real Decreto de 19 de julio de 1917 por el que se convocaba una *Conferencia científico-técnica sobre seguros* para octubre. Su finalidad sería la de “asesorar al Gobierno acerca de cuáles pudieran ser las medidas más adecuadas para la implantación, con carácter obligatorio, de los seguros sociales de accidentes de trabajo, vejez, invalidez permanente o temporal”²⁵.

La Conferencia de Seguros Sociales de 1917 supuso la primera gran reunión de expertos y representantes de los diferentes agentes sociales para debatir acerca de los seguros. En este sentido, se aprecia aún la falta de experiencia si observamos los temas tratados. El principal acuerdo al que se pretendía llegar (y que, en efecto, fue aceptado por la mayoría de participantes) fue el de la obligatoriedad de los futuros seguros sociales. Se exigía un reconocimiento de la necesidad de esa obligatoriedad dados los insuficientes resultados de las fórmulas de voluntariedad. Igualmente, también se expresó el deseo de avanzar hacia un sistema de seguridad social global, cuestión que se planteaba más bien como una meta a medio o largo plazo que como una realidad con posibilidad de ser alcanzada de inmediato. Con respecto al ROO (seguro que centró la atención del Congreso casi en exclusiva), se modificó la postura inicial del II Congreso de Economía Nacional, al proponerse “un orden gradual en la implantación de la obligatoriedad para las distintas partes implicadas”. Es decir, mientras que la contribución del Estado y de la patronal se produciría desde el mismo momento de entrada en vigor del seguro, la participación por parte del trabajador se pospondría. Se trataba de una decisión

²⁴ ELU TERÁN, A., “Las pensiones públicas de vejez...”, *op. cit.*, p. 162.

²⁵ MARTÍNEZ QUINTEIRO, M^a. E., “El nacimiento de los seguros sociales, 1900-1918”, en LÓPEZ ALONSO, C., *Historia de la acción social pública en España: beneficencia y previsión*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990, p. 278.

circunstancial y excepcional, en vista de la manifiesta incapacidad del proletariado español de hacer frente a un gasto como este, lo que preveía un fracaso rotundo de la iniciativa²⁶. A esto se sumaba la especial conflictividad social del momento, lo que empujaba a los reformistas a ceder de manera indefinida en este punto, a fin de lograr la tan ansiada pacificación social y el arraigo entre los trabajadores de los beneficios de la previsión²⁷.

En definitiva, tanto el contexto nacional como el internacional contribuyeron para que se encargase al INP la redacción del anteproyecto de ley que culminase con la implantación del ROO. Durante la etapa de promoción del anteproyecto, el INP contó con la colaboración de personalidades provenientes de distintos orígenes ideológicos, como los krausistas, los católicos sociales o socialistas (el anarquismo se distanció de una medida reformista que consideraban burguesa e insuficiente). Además, se constató que existía una mayor predisposición en el empresariado industrial (deseoso de lograr calmar los ánimos entre los trabajadores urbano) que en la patronal agraria²⁸.

Una vez que los trabajos preparatorios concluyeron, el INP presentó al Gobierno en octubre de 1918 el proyecto de ley para su debate en Cortes, que debía producirse en febrero de 1919. La clausura de estas debido a la inestabilidad política del momento²⁹, unido a la necesidad de aprobar el seguro a la mayor brevedad, hicieron que el ROO fuese implementado mediante Real Decreto de 11 de marzo de 1919³⁰. Se producía, así, un hito en la historia de la protección social española, al ponerse en marcha su primer seguro social obligatorio, al cual le seguirían otros tantos durante las décadas siguientes³¹.

²⁶ Para reforzar esta idea, se aludió en repetidas ocasiones al fiasco de la ley francesa de seguros sociales de 1910, precisamente por la oposición obrera a la obligatoriedad de su participación. El consejero-delegado del INP, José Maluquer, hizo alusión en la Conferencia de Seguros Sociales de octubre al peligro que corría el ROO en caso de exigir la contribución de los trabajadores desde un primer momento: "(...) Conocida la experiencia de naciones de organización social análoga o mejor que la nuestra, pretender una ejecución total más rápida del Seguro de vejez [incorporando la contribución obrera] sería (...) formular una Ley con un artículo que significase su fracaso inicial". Vid. MALUQUER Y SALVADOR, J., "Ponencia del Seguro de vejez", en *Conferencia de Seguros Sociales celebrada en Madrid en los días 24 a 31 de octubre de 1917*, Madrid, Sobrinos de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, 1917, pp. 6-7 del capítulo.

²⁷ ELU TERÁN, A., "Las pensiones públicas de vejez...", *op. cit.*, p. 163.

²⁸ Cfr. CALVO-MANZANO JULIÁN, M., "Los inicios del seguro obligatorio de vejez en el sector agrario español (1919-1931)", en MARTÍN LÓPEZ, M. A. (coord.), *Hacia la consolidación del derecho a la tierra en el orden internacional*, Madrid, Dykinson, 2020, p. 244.

²⁹ En marzo de 1919 inició la huelga de La Canadiense de Barcelona, que terminaría por instaurar la jornada laboral de ocho horas en España.

³⁰ *Gaceta de Madrid*, 12-III-1919, pp. 916-918.

³¹ CUESTA BUSTILLO, J., *Hacia los seguros sociales obligatorios...*, *op. cit.*, pp. 113-118.

Elu Terán señala algunas de las principales características del seguro en el momento de su aprobación. Fue destinado a los trabajadores asalariados de entre 16 y 65 años con ingresos anuales que no superasen las 4.000 ptas. (lo que refuerza la idea de seguro exclusivo para las clases populares). Se establecieron dos grupos de trabajadores acogidos por el mismo: menores y mayores de 45 años. Los primeros recibirían una pensión anual a partir de los 65 años de un máximo de 365 ptas. (es decir, una peseta diaria). Los segundos, al tener un margen de tiempo menor para cotizar, tan solo tendrían derecho a una pensión anual de un máximo de 180 ptas. Sobre la división de las aportaciones, el Estado contribuiría con hasta 12 ptas. anuales, mientras que la patronal con hasta 36 ptas. anuales, quedando excluidos de dicha participación los trabajadores, como ya se había venido planteando³². Era, en definitiva, un modelo asegurador muy primitivo y limitado, sin pretensiones universalistas, destinado a proporcionar unas pensiones de mínimos a aquellos trabajadores económicamente más débiles, y cuya cuantía y contribuciones eran iguales para todos los trabajadores de cada uno de los grupos establecidos, independientemente de sus ingresos, edad o cargo³³.

Nótese que la edad de jubilación se estableció en los 65 años, considerablemente elevada teniendo en cuenta que la esperanza de vida al nacer de la población española del momento se situaba alrededor de los 40 años³⁴. Esto nos da una idea de lo remota que era la posibilidad de llegar a percibir la pensión de retiro durante un tiempo mínimamente prolongado. La protección real de la vejez se producía, por lo tanto, únicamente en situaciones excepcionales y de manera muy limitada³⁵.

En cuanto al régimen financiero, el INP apostó por el sistema de capitalización, modelo que imperaba en el resto de Europa durante los años de entreguerras y que se consideraba más solvente. Aun así, ciertos organismos como el Congreso Nacional de Ingeniería, cercano a las posiciones de la patronal, defendieron un sistema de reparto. Su objetivo principal era el de incluir en ese modelo a las cotizaciones obreras, reduciendo de esta manera las aportaciones empresariales, aunque también argumentaban que un

³² ELU TERÁN, A., “Las pensiones públicas de vejez...”, *op. cit.*, pp. 164-167.

³³ MONTOYA MELGAR, A., “Sobre los orígenes del seguro social en España”, *Civitas. Revista Española de Derecho del Trabajo*, 80 (1996), p. 966.

³⁴ Cfr. GUIJARRO, M. y PELÁEZ, O., “La longevidad globalizada: un análisis de la esperanza de vida en España (1900-2050)”, *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 260 (2008). Disponible en: <https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-260.htm> (fecha de acceso: 01/03/2023).

³⁵ MALDONADO MOLINA, J. A., *La protección de la vejez en España. La pensión de jubilación*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002, p. 147.

régimen de reparto permitiría abonar las prestaciones por jubilación de manera inmediata, lo que no condenaría a los trabajadores mayores (es decir, de más de 45 años) a no disfrutar de las pensiones completas³⁶.

La puesta en práctica del ROO fue dificultosa desde el primero momento. De un lado, las resistencias patronales, especialmente en el mundo agrario³⁷. De otro, la indiferencia de buena parte de los trabajadores, ajenos a los beneficios del aseguramiento³⁸. La inestabilidad política tampoco ayudó. En 1920 el INP, hasta entonces dependiente del Ministerio de la Gobernación, pasó a depender del recién creado Ministerio de Trabajo. Y en 1923, con el inicio de la dictadura de Primo de Rivera, su autonomía quedó notablemente rebajada, a la vez que el impulso desarrollador de seguros sociales obligatorios se ralentizó, teniendo que esperar a 1929 para que se aprobase el siguiente: el seguro obligatorio de maternidad.

En 1921, año de aprobación del Reglamento General del ROO, se estimó que el número de potenciales afiliados al seguro alcanzaba los 7 millones de trabajadores. Sin embargo, la extensión real del mismo fue muy inferior durante sus primeros años de vida (especialmente en el ámbito agrario), experimentándose un importante incremento durante el periodo republicano. Además, se pretendió ampliar la base social del seguro incluyendo en él a pequeños propietarios y trabajadores autónomos. La Segunda República también trató de elevar sus prestaciones por medio de la preparación de un futuro Seguro de Vejez, Invalidez y Muerte, que se integraría en el ambicioso proyecto de unificación de seguros sociales que el nuevo régimen se planteó, lo que podría haber significado la puesta en marcha de un incipiente sistema de Seguridad Social.

Empero, la gran complejidad de tal obra, unida a la inestabilidad política y social del país, impidieron que los anhelos republicanos respecto a la intensificación de la protección social llegaran a buen puerto. La guerra civil y la instauración del régimen franquista acabarían finalmente con tales proyectos³⁹.

³⁶ FUENTE LAVÍN, M. de la, *El sistema de pensiones en España: evolución y perspectivas de futuro*, Granada, Comares, 2006, pp. 117-118.

³⁷ La concepción original del ROO como seguro eminentemente urbano no se ajustaba correctamente a las particularidades del trabajo agrario, caracterizado por fórmulas informales de contratación y por la enorme variedad de regímenes de propiedad existentes.

³⁸ Una pasividad que trataron de combatir destacadas figuras del socialismo español, mucho más atraído por posiciones posibilistas que los anarquistas.

³⁹ SAMANIEGO BONEU, M., *La unificación de los seguros sociales a debate: la Segunda República*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988, pp. 258-259.

En definitiva, si bien hemos de valorar la relevancia del ROO como el primer seguro social de carácter obligatorio implementado en España, también debemos ser conscientes de sus limitaciones: un nivel de prestaciones incapaz de cubrir las necesidades generales de los beneficiarios, unas resistencias patronales muy intensas (especialmente durante los primeros años) y un alcance demasiado moderado que tan solo se aceleró considerablemente durante los años treinta. Por otra parte, al haberse escogido un sistema de capitalización, los primeros beneficiarios de la pensión completa (es decir, aquellos trabajadores que en 1919 tenían 45 años) no alcanzaron la edad de jubilación (65 años) hasta 1939, momento en el cual el ROO ya había sido sustituido por el Subsidio de Vejez franquista (en este caso, de reparto), como veremos a continuación⁴⁰.

⁴⁰ ELU TERÁN, A., “Las pensiones públicas de vejez...”, *op. cit.*, pp. 178-181.

5. Las pensiones durante el franquismo

En lo relativo a la protección social, la dictadura franquista pretendió crear un sistema diferenciado del anterior, basado en los preceptos ideológicos del nuevo régimen. Ya durante la propia guerra civil comenzaría a fraguarse la política social del franquismo a partir de la realidad republicana previa, a la que se añadiría el conflicto entre la Iglesia y la Falange por impregnar de sus planteamientos ideológicos al nuevo plan de protección social en marcha. En el terreno laboral, que es el que nos ocupa, triunfaría la primacía nacional-sindicalista, que haría del Ministerio de Trabajo, el Sindicato Vertical y el Auxilio Social algunos de sus principales bastiones⁴¹.

Sin embargo, esta pretendida imagen innovadora no se correspondió con la realidad. Lo cierto es que el régimen continuó con la lógica de seguros sociales heredada de la etapa anterior, manteniendo sus limitaciones y deficiencias. Por otro lado, generó un sistema paralelo, el de las Mutualidades Laborales, cuya concepción se vinculaba más directamente con los planteamientos falangistas, pero que tampoco llegó a ofrecer unos niveles de cobertura equiparables a los de los modelos de seguridad social que comenzaron a crearse en Europa tras la Segunda Guerra Mundial.

En los años sesenta, el franquismo intentó una modernización del intrincado sistema que había generado desde sus inicios, a fin de dotarle de una apariencia más cercana al de los sistemas europeos insertos en Estados del Bienestar propiamente dichos. Pese a ello, habría que esperar a la Transición y el asentamiento del sistema democrático de 1978 para que en España se crease un verdadero sistema de Seguridad Social.

La Ley de 1 de septiembre de 1939, que desarrollaba la Declaración X del Fuero del Trabajo, implementó el tránsito desde el régimen de ROO al Seguro Obligatorio de Vejez, que instauró el Subsidio de Vejez. Financiado mediante un sistema de reparto, concedía una pensión fija de 3 ptas. diarias (90 mensuales) a todos los trabajadores por cuenta ajena, siempre y cuando no superasen una retribución anual de 6.000 ptas.⁴². Se trataba

⁴¹ CAMPOS EGOZCUE, B., “La construcción de una política social de vejez en España: del franquismo a la normalización democrática”, *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 73 (enero-marzo 1996), p. 241.

⁴² Esta limitación se implementó por medio de la Orden de 2 de febrero de 1940 (art. 1º), por la cual se dictaban las normas para la aplicación de la Ley de 1 de septiembre de 1939. *Vid. Régimen del Subsidio de Vejez*, Madrid, Sobrinos de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, 1940, p. 5. Disponible en: http://bvingesa.mspsi.es/bvingesa/es/catalogo_imagenes/grupo.cmd?path=1001673&responsabilidad_civil=on (fecha de acceso: 2-III-2023).

de una fórmula con componentes claramente asistenciales, ya que volvía a establecerse un límite de ingresos para tener derecho al seguro. Además, también disponía que aquellos jubilados que reportasen un ingreso mensual superior a 90 ptas. quedarían sin derecho al subsidio⁴³. El hecho de que las prestaciones fuesen uniformes y de cuantía fija también reflejaba una condición asistencial. Sin embargo, el Subsidio de Vejez incluía una característica novedosa que lo acercaba a la lógica de los seguros sociales: las cotizaciones sí se producían de manera proporcional a los salarios, aunque la prestación fuese uniforme⁴⁴.

El Decreto de 18 de abril de 1947 instauró el Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (en adelante, SOVI). La unificación de ambos conceptos se explica por la consideración que el término “invalidez” adquiere en este caso, entendida como “vejez prematura” o “desgaste prematuro del organismo”⁴⁵. La financiación del SOVI seguía evidenciando su carácter asistencial y primitivo, ya que, como hiciera el ROO en su día, no incluía a los trabajadores (sus verdaderos beneficiarios) en la participación contributiva, que quedaba reducida a la realizada por los empresarios y por las aportaciones del Estado⁴⁶.

Además, debido a que la cuantía de sus prestaciones era uniforme, la inflación acumulada con el paso de los años provocó una caída del poder adquisitivo de los pensionistas. Se hizo, pues, necesario, complementar estas prestaciones mediante el sistema paralelo de las Mutualidades Laborales, instituciones públicas y sectoriales que se encargaban de gestionar y proporcionar protección económica a los trabajadores de dicho sector. Dicho de otro modo, dependiendo de la rama de producción, existía una Mutualidad Laboral en la que participaban los empresarios y trabajadores pertenecientes a dicha rama. Se trataba de un modelo corporativo que recordaba a las antiguas estructuras gremiales, lo que coincidía con las bases ideológicas del régimen⁴⁷.

En un primer momento, la afiliación a las Mutualidades Laborales fue libre, voluntaria, privada, y su acción se desarrolló sin ánimo de lucro. Las prestaciones de los seguros

⁴³ *Ibid.*, p. 6.

⁴⁴ FUENTE LAVÍN, M. de la, *El sistema de pensiones en España*, *op. cit.*, pp. 131-132.

⁴⁵ VELARDE FUENTES, J., *El tercer viraje de la Seguridad Social*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1990, p. 42.

⁴⁶ FUENTE LAVÍN, M. de la, *El sistema de pensiones en España*, *op. cit.*, p. 132.

⁴⁷ CALLE VELASCO, D. de la, “Mutualidades laborales en el régimen de Franco”, en *Congreso de la Asociación Española de Historia Económica*, Murcia, 2008, pp. 3-4.

sociales y de las Mutualidades eran independientes unas de otras⁴⁸, excepto en los casos en que el Ministerio de Trabajo determinase que la pertenencia a una Mutualidad sustituía el acceso a los seguros sociales. De manera que podemos diferenciar entre Mutualidades de protección complementaria al sistema de seguros sociales y Mutualidades de protección sustitutiva del mismo.

Esta situación inicial cambiaría con la aprobación del Reglamento General del Mutualismo Laboral de 1954, que hizo obligatoria la afiliación a las Mutualidades Laborales para todos los trabajadores por cuenta ajena, independientemente de los ingresos percibidos. No sería hasta 1960 cuando se incorporase a los trabajadores autónomos de manera obligatoria, aunque previamente algunas Mutualidades lo habían hecho, constituyendo el primer caso de integración de este colectivo en la protección social obligatoria⁴⁹.

Durante las décadas siguientes, el número de cotizantes a las Mutualidades Laborales se incrementó notablemente, pasando de unos 3 millones en 1955 a 8,5 millones en 1979, o lo que es lo mismo, se pasó de un 70% de los asalariados cubiertos en 1955 a un 94% en 1979⁵⁰. Este crecimiento resulta lógico si atendemos al hecho de que, ante el estancamiento de las prestaciones de los seguros sociales obligatorios, las prestaciones de las Mutualidades pasaron a convertirse en la práctica en “la prestación básica respecto a los riesgos laborales básicos, tales como la invalidez, la jubilación y la viudedad y orfandad”⁵¹. Por otra parte, los requisitos para acceder a las prestaciones de las Mutualidades eran bastante atractivos: únicamente se exigían 10 años de cotización en empresas que estuvieran incorporadas al Mutualismo Laboral, siendo irrelevante el tiempo trabajado más allá de esos 10 años, y la edad ordinaria de jubilación se estableció en los 60 años. Todo esto produjo que lo que en un principio había nacido como un sistema complementario a los seguros sociales, se estableciese como un sistema paralelo a estos que incluso ofrecía mejores prestaciones⁵².

⁴⁸ Esto es definido por Gabriel García Bacedas como el “principio de complementariedad externa”. Vid. GARCÍA BACEDAS, G., “La Seguridad Social complementaria en España”, en *III Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Valencia, Tirant lo Blanch, Valencia, 1993.

⁴⁹ FUENTE LAVÍN, M. de la, *El sistema de pensiones en España*, op. cit., p. 136.

⁵⁰ Cfr. REDECILLAS LÓPEZ DE SABANDO, A., *El Mutualismo Laboral como medio de protección social*, Madrid, Consejo Económico y Social, 2001, pp. 95-96.

⁵¹ *Ibid.*, p. 15.

⁵² FUENTE LAVÍN, M. de la, *El sistema de pensiones en España*, op. cit., p. 138.

Un año después de la creación del SOVI se llevó a cabo, mediante el Decreto de 29 de diciembre de 1948, la unificación de los seguros de Vejez e Invalidez, Enfermedad y los Subsidios Familiares, en lo que se conoció como los “Seguros Sociales Unificados”. Esta unificación respondía al principio de seguro total que había sido expuesto en la Declaración X del Fuero del Trabajo y que instaba a acelerar el proceso de integración de los seguros sociales. Años más tarde, por Decreto-ley de 2 de septiembre de 1955, se modificó la denominación a “Seguro de Vejez, Invalidez y Muerte”, incluyéndose la cobertura de los costes del fallecimiento de los asegurados. Sin embargo, no podemos hablar de un verdadero avance en cuanto a la unificación de los seguros sociales hasta la Ley 193/1963, de Bases de la Seguridad Social (en adelante, LBSS), con la que se inicia una segunda etapa en la protección social franquista.

Paralelamente, durante los años cincuenta la evolución de los salarios en relación a las bases de cotización fue desigual; mientras que los primeros aumentaron progresivamente, las segundas quedaron estancadas, por lo que las prestaciones de las jubilaciones no mejoraron frente al aumento de los salarios y de los costes de vida. Para solucionar esto se aprobó el Decreto 56/1963, de 17 de enero, sobre Fijación de bases tarifadas de cotización por Seguros Sociales Unificados, Seguro de Desempleo, Mutualidades Laborales y de Formación Profesional, que elevó las bases de cotización y, con esto, mejoraron las prestaciones⁵³.

La LBSS de 1963 (aplicada a partir de 1967) fue uno de los productos directos del Plan de Estabilización de 1959, que dio paso a la etapa del desarrollismo y enterró el proyecto autárquico que el régimen franquista había perseguido desde su instauración. Por medio de la Ley 193/1963 se pretendía alcanzar un modelo unitario y universal que reuniese a la multiplicidad de seguros sociales existentes y en el que la participación financiera del Estado fuese mayor. Un proyecto excesivamente ambicioso en vistas de que el esfuerzo económico que la Administración estaba dispuesta a asumir no era suficiente. Como recogen Damián González y Manuel Ortiz, para 1977 la financiación Estatal de los gastos sociales por vía impositiva en España apenas llegaba al 4%, mientras que la media europea alcanzaba el 30%. En cuanto al gasto en protección social, España destinaba en

⁵³ *Ibid.*, pp. 143-145.

1970 apenas el 9,5% del PIB, y apenas el 12,1% en 1975, mientras que en Alemania se dedicaba el 21,5% y el 28% respectivamente⁵⁴.

En definitiva, la LBSS pretendía ser la superación del sistema de seguros sociales previo, solucionando buena parte de sus deficiencias, fundamentalmente su fragmentación, a fin de construir un modelo de Seguridad Social moderno. Por ello, la nueva ley se inspiró en una serie de principios básicos: tender hacia la unidad, acabar con las desigualdades en las prestaciones, evitar la existencia de ciertas categorías privilegiadas, impulsar la participación de los pensionistas en el gobierno de las instituciones gestoras y eliminar cualquier tipo de ánimo de lucro en dichas instituciones⁵⁵. Pese a sus limitaciones, la LBSS logró mejorar moderadamente la eficacia de la gestión previa y redujo los gastos administrativos, al conseguir acabar con la duplicidad preexistente y coordinando los seguros sociales y el Mutualismo Laboral⁵⁶.

En lo referente a la financiación y a las cotizaciones, la LBSS estableció la cotización compartida entre trabajadores, empresarios y Estado y se sustituyó el sistema de capitalización por uno de “reparto atenuado”⁵⁷. A su vez, la LBSS también contempló la creación de unos fondos de reserva para hacer frente a posibles situaciones adversas que pudieran darse, destinándose para dichos fondos una cantidad en los Presupuestos Generales de cada ejercicio.

En relación a las prestaciones, la LBSS pretendió apartarse de toda consideración asistencialista, por lo que incidió en la necesidad de establecer una relación estrecha entre las prestaciones y las cotizaciones. Evidentemente, dado que se acababa con la dualidad preexistente, también se extinguía la dualidad de prestaciones por la cual existían unas pensiones mínimas de cuantía uniforme que otorgaba el SOVI y unas pensiones complementarias, según la rama de producción, dependientes de los salarios de cotización que otorgaban las Mutualidades Laborales. De este momento en adelante, se pasaba a un

⁵⁴ GONZÁLEZ MADRID, D. y ORTIZ HERAS, M., “El franquismo y la construcción del Estado de Bienestar en España: la protección social del Estado (1939-1986)”, *Pasado y Memoria. Revista de Historia Contemporánea*, 17 (2018), p. 372.

⁵⁵ FUENTE LAVÍN, M. de la, *El sistema de pensiones en España*, op. cit., p. 150.

⁵⁶ GALLEGO LOSADA, R., *Sistemas privados de pensiones en las empresas españolas*, Madrid, Universidad Rey Juan Carlos-Dykinson, 2001, pp. 15-16.

⁵⁷ Por sistema de “reparto atenuado” entendemos un sistema cuyas prestaciones no se obtendrían directamente de las cotizaciones de ese mismo año, sino que se revisarían anualmente los fondos existentes y la forma concreta de pago de las prestaciones. Vid. FUENTE LAVÍN, M. de la, *El sistema de pensiones en España*, op. cit., p. 152.

modelo de prestación única, en la que se tendría en cuenta, como se ha comentado anteriormente, el principio de proporcionalidad entre cotizaciones y prestaciones.

Sin embargo, todos estos objetivos definidos por la LBSS quedaron sin desarrollo efectivo debido a las necesidades de la España de los años sesenta. Ante una economía en crecimiento y que debía seguir así para el mantenimiento del régimen, se pasó a limitar enormemente el gasto previsto en el sistema de Seguridad Social. La Ley de Seguridad Social (en adelante, LSS) establecida por el Decreto 907/1966, de 21 de abril, eliminó buena parte de las bases programáticas previstas en la LBSS, de tal manera que la protección no llegó a extenderse al total de la población activa, las diferencias entre prestaciones también se mantuvieron dado que el sistema continuó dividido en el Régimen General y en Regímenes Especiales y la dualidad de la gestión tampoco desapareció, continuando la gestión del INP, por un lado, y de las Mutualidades Laborales, por otro. En relación a las pensiones de vejez, sería el Mutualismo Laboral el que quedaría encargado de gestionarlas, dividiéndolas en dos niveles: un nivel básico proveniente de la Caja de Compensación y Reaseguro del Mutualismo Laboral, de carácter estatal y con una prestación mínima; y un nivel complementario, proveniente de la Mutualidad Laboral correspondiente según la rama de producción a la que perteneciese el trabajador

En cuanto a la edad de jubilación, la LSS la fijó en los 65 años, aunque permitió la jubilación a los 60 años a aquellos cotizantes del Mutualismo Laboral que tuvieran 50 años en el momento de la promulgación de la LSS, aunque con una reducción de la cuantía⁵⁸. La pensión mínima se obtenía al cotizarse 10 años, recibándose el 50% del total posible a percibir, aumentándose un 2% por cada año extra hasta alcanzar el 100% a los 35 años de cotización. Finalmente, debemos mencionar que, pese a las deficiencias de la LSS en relación a la no cobertura de toda la población activa tal y como se había previsto en la LBSS, esto se trató de remediar mediante la creación de nuevos Regímenes Especiales en función de la actividad profesional que se desarrollase y que no hubiese quedado cubierta⁵⁹.

Desde finales de los años sesenta, el gasto de la Seguridad Social creció de manera constante, mientras que los ingresos del Estado no lo hicieron al mismo ritmo. Se mantuvo, a su vez, una distancia aún importante entre las bases de cotización y los

⁵⁸ Por cada año de anticipación en la jubilación con respecto a los 65 años, se penalizaba con un 8% menos en la prestación final.

⁵⁹ FUENTE LAVÍN, M. de la, *El sistema de pensiones en España, op. cit.*, pp. 152-158.

salarios, lo cual repercutía en unas prestaciones bajas y esto en un creciente descontento social. Todo ello hacía necesario abordar una serie de reformas de calado, que se darían con la aprobación de la Ley 24/1972, de 21 de junio, de Financiación y Perfeccionamiento de la Seguridad Social (en adelante, LFP). Se trató de una reforma que buscó asemejar el sistema de Seguridad Social español (y especialmente las pensiones) a las fórmulas europeas, caracterizadas por proporcionar prestaciones de jubilación más cercanas a los salarios percibidos⁶⁰.

En el modelo de la LBSS y la LSS el crecimiento de las bases tarifadas de cotización se produjo a un ritmo mucho menor que el crecimiento de los salarios, lo que hizo que las prestaciones de jubilación llegasen a ser de apenas un tercio del salario o incluso menores⁶¹. Con unas bases de cotización tan bajas, las prestaciones también se mantenían reducidas, lo que resultaba en que el gasto en pensiones en relación al conjunto de los gastos de la Seguridad Social fuese en España sustancialmente menor que en otros países del contexto europeo. La LFP trató de establecer unas bases de cotización mejor adaptadas y equiparadas a los salarios reales, lo que aumentaría la cuantía de las pensiones, aunque se fijaron límites o topes de cotización, mínimos y máximos. No está de más señalar que, aunque en el periodo 1972-1976 se dieron pasos hacia este progresivo acercamiento entre bases medias de cotización y salarios, la crisis económica de 1973, unida a la propia crisis interna del régimen franquista, retrasó la aplicación de estas medidas. A partir de 1976 los efectos de la Transición interrumpieron el proceso⁶².

El aumento progresivo de la cuantía de las pensiones que se produjo en estos momentos corresponde a una nueva interpretación de las mismas. De ser entendidas como rentas complementarias a un ahorro que cada trabajador debería haber realizado a lo largo de su vida laboral, pasan a ser entendidas como rentas sustitutivas que, por sí mismas, permitiesen a los trabajadores mantener un nivel de vida digno tras la jubilación⁶³.

Entre las novedades que se introdujeron, la LFP incluyó la revalorización periódica de las pensiones por parte del Gobierno, de acuerdo a diferentes criterios: la evolución de

⁶⁰ *Ibid.*, p. 161.

⁶¹ VIDA SORIA, J., “Las peculiaridades en la protección contra accidentes de trabajo en el sistema de la Seguridad Social”, en VV.AA., *Cien años de Seguridad Social. A propósito del centenario de la Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900*, Fraternidad-Muprespa-UNED, Madrid, 2000, p. 39.

⁶² FUENTE LAVÍN, M. de la, *El sistema de pensiones en España, op. cit.*, pp. 162-164.

⁶³ MARTÍN VALVERDE, A., “El ordenamiento de la Seguridad Social: evolución histórica y situación actual”, en VV.AA., *Jornadas Técnicas sobre Seguridad Social. Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social*, Madrid, 1984, p. 54.

los salarios, el índice de coste de vida, la evolución general de la economía y la propia capacidad del sistema de la Seguridad Social. Además, la LFP acabó con “el sistema de reparto de los pagos anuales en periodos de amplia duración (reparto atenuado) que había instaurado la LBSS”, introduciendo el reparto anual, fundamental para garantizar la revalorización de las pensiones⁶⁴.

Por Real Decreto 2065/1974, de 20 de mayo, se aprobó la unificación de la LFP con la LSS de 1966, resultando la Ley General de Seguridad Social (LGSS), que aunó en una única ley toda la normativa desde la LSS.

Bajo la LGSS las Mutualidades Laborales continuaron gestionando las pensiones de jubilación, aunque en 1977, en plena Transición, con la redacción del *Libro Blanco de la Seguridad Social*, se puso de manifiesto la necesidad de unificar la gestión de la Seguridad Social de manera efectiva y acorde a los nuevos tiempos. El Real Decreto-ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre Gestión Institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo impulsó la fusión del INP y de las Mutualidades Laborales en cuanto a la gestión de la Seguridad Social, resultando las Entidades Gestoras. Este sería el final del Mutualismo Laboral desarrollado por el franquismo⁶⁵.

A modo de síntesis, podemos afirmar que el modelo de protección social del franquismo, se caracterizó por mantener unos niveles de gasto social insuficientes (lo que lleva a autores como Luis Moreno y Sebastià Sarasa a calificarlo de “subdesarrollado”⁶⁶), una estructura fragmentada y duplicada y, en definitiva, por proveer unas prestaciones exiguas, incapaces de mantener el nivel adquisitivo de los pensionistas. Todo ello, además, sobre la base de un régimen dictatorial despótico. Por todo ello, y como se analiza en profundidad en el capítulo IV, no podemos afirmar la existencia de un sistema de Seguridad Social moderno en España hasta la instauración de la democracia tras la muerte de Franco.

⁶⁴ FUENTE LAVÍN, M. de la, *El sistema de pensiones en España*, op. cit., pp. 164-165.

⁶⁵ *Ibid.*, pp. 166-168.

⁶⁶ Cfr. MORENO FERNÁNDEZ, L. y SARASA URDIOLA, S., “Génesis y desarrollo del Estado del Bienestar en España”, *Revista Internacional de Sociología*, 6 (1993), pp. 27-69.

6. Algunos apuntes sobre el origen de los Estados del Bienestar y los sistemas de Seguridad Social tras la Segunda Guerra Mundial

Al igual que en el caso español, desde las décadas finales del siglo XIX evolucionaron en Europa y otras zonas del mundo occidental los primigenios modelos de protección social pública, basados en la intervención estatal. De esta manera, se configuraron los seguros sociales obligatorios, que eclosionaron durante la primera mitad del siglo XX. Ya hemos hecho mención al principio de este capítulo de la creación en la Alemania de Otto von Bismarck de los primeros seguros sociales obligatorios que, desde una óptica paternalista, trataron de alejar a las masas obreras de las ideologías obreristas.

Sin embargo, la estructuración de sistemas unificados y coordinados de Seguridad Social, capaces de proporcionar una protección universal y completa a la ciudadanía, no sería una realidad hasta después de la Segunda Guerra Mundial. Y es que, como veremos, ya desde la propia crisis económica de los años treinta el papel del Estado pasó a ser mucho más predominante a la hora de contener sus efectos devastadores. A partir de 1939, la supeditación de todos los recursos nacionales a la causa bélica y la posterior recuperación de la posguerra, terminaron por asentar el papel protagonista del Estado en la vida económica y socio-laboral. Se concluía, de esta manera, el largo tránsito iniciado a finales de la anterior centuria en favor de un progresivo abandono de los principios más ortodoxos del liberalismo clásico.

El periodo de aproximadamente treinta años que transcurre desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial hasta la crisis de los años setenta es conocido como “los Treinta Gloriosos”; una etapa de crecimiento económico acelerado en todo Occidente que se vio complementado por el auge de las clases medias urbanas y una mejora inédita de las condiciones de vida de la ciudadanía. En este fenómeno influyó de manera determinante la creación y consolidación de los Estados del Bienestar, un concepto cuya definición no es sencilla. Siguiendo al sociólogo Gøsta Esping-Andersen (uno de los grandes referentes en este campo de estudios), la definición de manual clásica de Estado del Bienestar hace referencia a la necesidad de que exista una responsabilidad estatal a la hora de asegurar unos mínimos básicos de protección social para sus ciudadanos. Sin embargo, esta conceptualización puede resultar excesivamente generalista, dejando sin resolver problemáticas como si las políticas sociales impulsadas por los Estados deben ser

emancipadoras o no, si estas pretenden una legitimación del sistema, si se oponen o actúan como complemento de los procesos del mercado, e incluso deja sin aclarar qué entendemos por “mínimos básicos”⁶⁷.

Estas inconcreciones conceptuales subrayan la dificultad de establecer una definición precisa y universal que se adecúe a las distintas manifestaciones de Estados del Bienestar que se han sucedido desde la segunda mitad del siglo XX. Esping-Andersen, en su obra de referencia *The Three Worlds of Welfare Capitalism* establece una clasificación en tres grupos de los Estados del Bienestar: “liberal”, “conservador-corporativista” y “socialdemócrata”⁶⁸. Cabe subrayar que se trata de modelos teóricos cuya identificación con casos reales no es completamente exacta, ya que ha existido un constante trasvase de características entre unos sistemas y otros. A continuación, definiremos los principales rasgos de cada uno.

En primer lugar, los Estados del Bienestar de tipo “liberal”, en los que se tiende a garantizar unos niveles mínimos de cobertura pública, generalmente destinados a aquellos estratos sociales con menos recursos. Se trata de un modelo en el que el Estado favorece la contratación de planes privados de protección social para complementar los subsidios de mínimos ofrecidos por la Administración. Los ejemplos más paradigmáticos son Estados Unidos, Canadá o Australia.

En segundo lugar, nos encontramos con el modelo “conservador-corporativista”, en los que el mercado fue siendo reemplazado progresivamente en favor del Estado a la hora de actuar como proveedor del bienestar social. Son sistemas en los que el nivel de las prestaciones públicas tiende a ser considerablemente más elevado que en los sistemas liberales, mientras que el aseguramiento particular ocupa un papel marginal. En sus orígenes, la protección estatal estuvo muy vinculada con cuestiones de clase, siendo el proletariado su destinatario principal. Los ejemplos más representativos los encontramos en la Europa continental, como es el caso de Alemania, Francia o Italia.

Y, finalmente, los Estados del Bienestar de tipo “socialdemócrata” se caracterizan por dirigirse desde sus inicios tanto a los obreros como a las clases medias. Tienen un sentido mucho más universalista que los anteriores, proporcionando unas prestaciones

⁶⁷ ESPING-ANDERSEN, G., “Las tres economías políticas del Estado de bienestar”, en VV.AA., *Desarrollo Institucional y Conflicto. De la geopolítica a la distribución del ingreso*, Buenos Aires, Banco de Desarrollo de América Latina, p. 241.

⁶⁸ Cfr. ESPING-ANDERSEN, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990.

excepcionalmente altas. Como su nombre indica, se identifican con los países escandinavos, donde la socialdemocracia lideró la etapa de posguerra⁶⁹.

Otras clasificaciones han tomado como referencia a los inspiradores originales de cada sistema. Ahondemos en este aspecto.

Uno de los primeros países en los que se puso en marcha un ambicioso plan intervencionista fue, paradójicamente, Estados Unidos. El *crack* de 1929 destruyó gran parte de las convicciones en torno a la capacidad de autorregulación del sistema capitalista. El libre mercado y la fiebre bursátil habían conducido a la, hasta entonces, mayor crisis económica del capitalismo moderno. Tras una etapa de crecimiento constante, los años treinta estarían marcados por la extensión de la pobreza y el desempleo⁷⁰.

Como respuesta, la Administración estadounidense apostaría, especialmente tras la llegada de Franklin D. Roosevelt a la Casa Blanca en 1933, por una mayor preponderancia del Estado en cuestiones económicas, siguiendo las teorías del economista John Maynard Keynes. El objetivo era hacer uso de los recursos de la Administración para impulsar grandes obras públicas que generasen empleo y se lograra una mayor redistribución de la riqueza, a fin de reactivar la economía de consumo. Este conjunto de políticas intervencionistas recibió el nombre de *New Deal*.

Paralelamente, el Estado pasaría a asumir mayores responsabilidades en lo que se refiere a la protección social. En 1935 se promulgó la *Social Security Act*, una ley federal que significó la primera piedra en la edificación del Estado del Bienestar, pese a que su recorrido fue muy limitado. Aun así, popularizó el término de Seguridad Social e, ideológicamente, desafió el pensamiento individualista liberal (caracterizado por responsabilizar exclusivamente al individuo y sus decisiones particulares de su situación) al localizar la causa de la pobreza y la marginalidad en condiciones sociales generales que afectaban al conjunto de la sociedad. De esta manera, se justificaba la puesta en marcha de políticas públicas colectivas para enfrentar una problemática que pasaba a tener un carácter social⁷¹.

⁶⁹ ESPING-ANDERSEN, G., “Las tres economías políticas...”, *op. cit.*, pp. 252-254.

⁷⁰ SALAZAR SILVA, F., “La configuración del Estado de Bienestar. Elementos constitutivos”, *Reflexión Política*, 14 (diciembre 2005), p. 136.

⁷¹ FUENTE LAVÍN, M. de la, *El sistema de pensiones en España*, *op. cit.*, p. 45.

Si bien los antecedentes más inmediatos del Estado del Bienestar fueron las políticas intervencionistas aplicadas en Estados Unidos durante los años treinta, sería Reino Unido el país anglosajón que lo desarrollaría de manera más completa. En 1941 (en plena guerra) el gobierno británico de Winston Churchill encomendó al economista William Henry Beveridge la confección de un sistema de Seguridad Social que tendría como meta la unificación de los seguros sociales existentes hasta entonces, así como mejorar su gestión y sus prestaciones⁷².

En 1942 el economista británico presentó su propuesta, titulada *Social Insurance and Allied Services*, conocida popularmente como “Informe Beveridge”. Siguiendo los planteamientos keynesianos, apostaba por un compromiso decidido del Estado en el futuro sistema de Seguridad Social, lo que ha llevado a considerarlo “el documento fundamental propiamente dicho del Estado del Bienestar moderno”⁷³. El sistema se estructuraría en tres niveles. En primer lugar, el Seguro Social obligatorio, destinado a la cobertura de las contingencias básicas derivadas de la salida del mercado laboral, como las pensiones de retiro, de desempleo o de incapacidad. Se financiaría mediante cotizaciones de igual cuantía realizadas por todos los trabajadores del país, y ofrecería retribuciones de mínimos para todos los ciudadanos con independencia de su renta. En un segundo nivel se establecía la llamada “Asistencia Nacional”, que se ocuparía de cubrir las necesidades especiales que el Seguro Social no contemplaba y se financiaría vía impositiva. Finalmente, el tercer nivel sería el del Seguro Voluntario, contratado libre e individualmente por quienes desearan una cobertura mayor⁷⁴.

Como sostienen José Ignacio Conde-Ruiz y Clara González, el modelo beveridgiano se enfrentó a pocas resistencias ya que, al proporcionar únicamente prestaciones mínimas, no suponía una carga económica excesiva para las clases medias y altas, quienes podrían complementar sus pensiones de manera privada. Y, por otro lado, aunque moderada, suponía una mejora de las condiciones de las clases bajas, cada vez más sumidas en la pobreza a consecuencia de la guerra. De esta manera, y por un coste relativamente

⁷² Obsérvese que, como ocurriera durante la Segunda República española, la integración de los seguros sociales obligatorios fue un objetivo compartido por distintos países europeos.

⁷³ RITTER, G., “Seguridad Social y Relaciones Laborales en Europa desde la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días”, *Studia historia. Historia contemporánea*, 8 (1990), p. 171.

⁷⁴ GÓMEZ DE PEDRO, M^a. E., *El Estado del Bienestar. Presupuestos éticos y políticos* (tesis doctoral), Barcelona, Universidad de Barcelona, 2001, pp. 259-260.

reducido, la Seguridad Social británica actuaría como una barrera ante posibles algaradas y reivindicaciones obreristas de corte revolucionario⁷⁵.

Pese a que el desarrollo de este plan se llevó a cabo durante el mandato conservador de Winston Churchill, la verdadera aplicación del mismo durante la posguerra la llevaron a cabo los laboristas, que en julio de 1945 se hicieron con el poder. Una de sus prioridades fue la consecución de bajos niveles de desempleo, condición básica para poder implantar el ambicioso programa intervencionista de Beveridge.

El modelo anglosajón beverdigniano, que podemos asimilar al modelo “liberal” del que hablaba Esping-Andersen, no tuvo especial recorrido en la Europa continental, donde se mantuvieron los sistemas que heredaron la lógica de los seguros sociales obligatorios alemanes. De ahí que este tipo de modelos sean conocidos como bismarckianos (equiparables a los sistemas “conservador-corporativista” de Esping-Andersen).

Los sistemas de Seguridad Social bismarckianos giraban en torno a las contribuciones que empresarios, trabajadores y el propio Estado realizaban de manera proporcional al salario del trabajador. A diferencia del modelo de Beveridge, la función redistribuidora de la riqueza adquiría aquí un peso mucho más relevante, lo que también generó mayores resistencias entre las clases medias y altas. Igualmente, la importancia de la previsión social privada fue menor⁷⁶. Por otra parte, los sistemas continentales (y, en este grupo se incluye el caso de España) se basan en el modelo de reparto, y no en el de capitalización, de manera que se produce un trasvase de riqueza entre generaciones (pacto intergeneracional), ya que las pensiones de los jubilados se financian con las cotizaciones de los trabajadores en activo.

⁷⁵ CONDE-RUIZ, J. I. y GONZÁLEZ, C. I., “European pension system: Bismarck or Beveridge?”, en *Documentos de Trabajo*, 2018-1, FEDEA, pp. 4-5.

⁷⁶ FUENTE LAVÍN, M. de la, *El sistema de pensiones en España*, op. cit., pp. 55-56.

CAPÍTULO III: CONTEXTUALIZACIÓN GENERAL DE ESPAÑA DESDE LA TRANSICIÓN

1. Introducción

A la muerte de Franco, España era un país notablemente diferente de aquel que había resultado de la guerra civil treinta y seis años antes. Si bien el régimen dictatorial seguía en pie, aunque tambaleándose y dando muestras desde años atrás de su ineludible decrepitud, las transformaciones económicas, sociales, culturales, demográficas e incluso políticas acaecidas especialmente desde finales de los años cincuenta, evidenciaban que la sociedad española de 1975 poco tenía que ver ya con la de la posguerra. Otros treinta y seis años más tarde, en 2011, nuevamente la España del siglo XXI resultaba prácticamente irreconocible para aquellos que vivieron el final del franquismo. La construcción de la democracia trajo consigo una serie de cambios en el país que destacan tanto por su profundidad como por su acelerada implantación, que provocaron que en apenas varias décadas España viviese el periodo de mayor progreso material y plenitud democrática que ha conocido en su historia, logrando equiparar su modelo de sociedad al del resto de países desarrollados.

A lo largo de este capítulo, analizaremos de manera detallada la evolución reciente de España desde la Transición democrática hasta inicios de la década de 2010, destacando en nuestro estudio los aspectos que más influyeron en la construcción del moderno Estado del Bienestar, el sistema de la Seguridad Social y el sistema público de pensiones. Comenzaremos abordando el desarrollo político seguido desde la muerte del dictador hasta las elecciones generales de noviembre de 2011, señalando especialmente las grandes transformaciones llevadas a cabo durante el crucial periodo de transición política a lo largo de la segunda mitad de los años setenta e inicios de los ochenta, que sentaron las bases sobre las que se edificó el régimen democrático que hoy conocemos. Seguidamente, dedicaremos un epígrafe al análisis de la evolución económica española desde las transformaciones a partir del Plan de Estabilización de 1959 hasta los efectos de la Gran Recesión de 2008. Posteriormente, abordaremos los cambios sociales más relevantes de las últimas décadas, incidiendo en aquellos que mayor impacto tuvieron en la configuración del sistema de protección social, como fue el caso de la incorporación de las mujeres al trabajo regulado. Finalmente, pasaremos a definir las claves de las transformaciones demográficas de las últimas décadas, que nos permitirán conocer, entre otras cuestiones, uno de los grandes retos al que se enfrenta nuestro modelo de Estado del

Bienestar y que, en concreto, repercute directamente en la viabilidad a largo plazo del sistema público de pensiones: el envejecimiento demográfico.

Pretendemos de esta manera facilitar al lector las claves necesarias para contextualizar la realidad de la España de finales del siglo XX y principios del siglo XXI, esenciales para poder comprender de la manera más amplia posible el ambiente político, económico, social y demográfico en que se desarrolló el debate sobre el sistema público de pensiones desde la década de los noventa hasta 2011. Dado que la naturaleza de un estudio sobre uno de los pilares básicos del Estado del Bienestar, como son las pensiones públicas, requiere de un enfoque multidisciplinar que sea capaz de abordar la temática desde diferentes prismas conceptuales, consideramos que el contenido que se desarrollará en las próximas páginas resultará de gran interés para quienes deseen introducirse en esta cuestión partiendo de un conocimiento general de la realidad española del momento. Además, sería del todo imposible aislar un estudio sobre el caso concreto del debate en torno al sistema de pensiones español desde el Pacto de Toledo hasta la reforma de 2011, sin examinarlo desde una perspectiva más abarcadora que incluya valoraciones sobre la evolución política, económica, social o demográfica del país, más aún cuando nuestra investigación se plantea desde una óptica diacrónica.

2. Evolución política

El proceso de transición política experimentado en España desde 1975 hasta 1982⁷⁷, por el cual se puso fin a la dictadura franquista y se configuró un nuevo régimen democrático de derecho plenamente equiparable a otros sistemas de la Europa Occidental, se ha convertido en un verdadero ejemplo y modelo a nivel internacional para entender cómo es posible pasar de un sistema autoritario a uno democrático en un clima de relativa moderación y convivencia. Durante las décadas siguientes a su desarrollo, existió un amplio consenso en torno a la idea de que la Transición fue un éxito que permitió a España acabar con las instituciones de la dictadura, dotarse de una moderna constitución democrática y sentar las bases del mayor periodo de prosperidad vivido en su historia. Sin embargo, en los últimos años, especialmente a partir de la Gran Recesión de 2008, el empeoramiento de la situación económica y la creciente crispación política y social aparejada a esta, han generado la aparición de crecientes críticas acerca de los límites del modelo democrático español⁷⁸.

Si bien está sujeto a correcciones y mejoras, es evidente que el sistema nacido en la Transición sigue vigente en la actualidad, constituyendo una de las experiencias políticas más duraderas y estables de la historia de España. Pese a las dificultades atravesadas en el pasado y en la actualidad, y pese a los grandes retos inmediatos y futuros a los que se enfrenta el denominado “régimen del 78”, lo cierto es que no parecen existir signos lo suficientemente determinantes como para prever un agotamiento del mismo a corto o medio plazo. Lejos de ello, el sistema político heredero de la Transición ha demostrado en reiteradas ocasiones su alta capacidad de adaptación, incluso en etapas en las que el cuestionamiento acerca de su legitimidad o suficiencia democrática ha sido especialmente intenso, como en épocas recientes.

⁷⁷ Coincidimos aquí con la mayoría de los historiadores, que sitúan el final de la Transición en la victoria del PSOE en las elecciones generales de 1982, afianzando un cambio de gobierno pacífico a partir del cual el modelo democrático español fue asentándose con mayores certezas que en los años previos. Junto a esta posición, existen interpretaciones alternativas que prefieren identificar este final del proceso en fechas anteriores (con la aprobación de la Constitución de 1978) o incluso en fechas posteriores (con la integración de España en la CEE y la plena incorporación en la OTAN en 1986).

⁷⁸ RADCLIFF, P. B., “De la transición democrática a la consolidación y la crispación: de 1970 hasta hoy”, en ÁLVAREZ JUNCO, José y SHUBERT, Adrian (eds.), *Nueva historia de la España contemporánea (1808-2018)*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2018, p. 210.

2.1. Los orígenes de la Transición: España a la muerte de Franco

El 20 de noviembre de 1975 se daba a conocer el fallecimiento del dictador Francisco Franco, y con ello se iniciaba lentamente la transición que conduciría al establecimiento del régimen democrático en España. Sin embargo, en el momento de la muerte del *Caudillo*, la dictadura se encontraba aún en pie y la *vieja guardia* que ocupaba los altos puestos en la dirección de la misma tenía como objetivo continuar con el franquismo tras Franco. Dos días después, el 22 de noviembre, el hasta entonces príncipe Juan Carlos de Borbón era coronado rey por las propias Cortes franquistas. De esta manera, Juan Carlos I se convertía en el nuevo Jefe del Estado, tal y como el propio dictador había previsto antes de su desaparición.

El discurso que pronunció el nuevo monarca ante los procuradores de la dictadura combinó la prudencia y la apariencia de continuidad con un llamamiento a la concordia, a la modernización del aparato del Estado y, en definitiva, dejando entreabierta la puerta de las reformas que pudieran promover nuevos derechos y libertades en la sociedad española. Juan Carlos I estaba convencido de la necesidad de avanzar hacia un modelo democrático, acabando así con los engranajes de una anacrónica dictadura que poco futuro podría tener en el contexto de la Europa Occidental del último tercio del siglo XX. Empero, esa transición no podría realizarse de manera abrupta y haría falta una paciente y astuta estrategia de demolición controlada del régimen⁷⁹.

El primer paso seguido por el rey para lograr reforzar su posición fue el de tratar de equilibrar las fuerzas entre quienes, como él, apostaban por una progresiva apertura del sistema, y quienes se mostraban inflexibles ante cualquier posible cambio. Como representantes de este último grupo de inmovilistas se alzaban figuras como José Antonio Girón de Velasco o Carlos Arias Navarro, quien dirigía el Gobierno desde el asesinato del almirante Luis Carrero Blanco en diciembre de 1973⁸⁰. Frente a este sector, conocido como el *búnker*, pronto ascenderían figuras aperturistas gestadas en las propias entrañas del régimen. La más determinante en este primer momento de la Transición sería la de

⁷⁹ PINILLA GARCÍA, A., *La Transición en España. España en transición. Historia reciente de nuestra democracia*, Madrid, Alianza, 2021, p. 80.

⁸⁰ Pese a su clara vinculación con el inmovilismo, Arias Navarro representó una fracción del mismo dispuesta a aplicar algunas reformas (las mínimas posibles), con el objetivo de mantener la dictadura en pie.

Torcuato Fernández-Miranda, quien había ocupado cargos como el de la vicepresidencia del Gobierno durante la breve presidencia de Carrero Blanco, o incluso la presidencia del Gobierno de manera interina tras el fallecimiento de este último. Además, desde finales de los años sesenta se había convertido en el mentor del príncipe Juan Carlos, como experto en Derecho Político, lo que fue determinante para fraguar una estrecha relación y sintonía entre ambos. De esta manera, una de las primeras medidas del monarca tras su coronación fue la de nombrar a Fernández-Miranda como presidente de las Cortes y del Consejo del Reino, cargos absolutamente determinantes para lograr impulsar el proyecto de reformas que el aperturismo tenía en mente. Arias Navarro, por su parte, fue mantenido al frente del Gobierno, aunque lo cierto es que ya en ese momento era, en palabras de Santos Juliá, “tan cadáver político como Franco lo era físico”. Había demostrado ser incapaz de acometer las reformas necesarias para hacer frente a los graves problemas que enfrentaba el país (la crisis económica y la crisis exterior agudizada por la invasión marroquí del Sáhara), y además se encontraba inmovilizado por las presiones del *búnker* y de los sectores militares más cercanos a la “camarilla familiar de Franco”⁸¹.

Esta confrontación entre la apertura modernizadora y la defensa del viejo orden franquista no era sino el reflejo de la complejidad de una sociedad española que durante los últimos años había experimentado profundas transformaciones. A finales de la década de los cincuenta, el régimen había iniciado un proceso de liberalización de su economía, a la par que aceleró su apertura hacia el exterior (que ya había iniciado con los Pactos de Madrid de 1953 con EEUU, y con el Concordato con la Santa Sede, también en aquel año). La remodelación del Ejecutivo llevada a cabo por Franco en 1957 situó al frente de las carteras económicas a jóvenes economistas, juristas y altos funcionarios de gran formación que impulsaron medidas reformistas en lo económico que desembocarían en el famoso Plan de Estabilización de 1959. Se sentaron así las bases de la liberalización de una economía que, hasta entonces, había experimentado limitados avances por sus pretensiones autárquicas arrastradas desde los primeros años del régimen. Superados los primeros desajustes tras la aplicación del Plan de Estabilización, España conoció un largo periodo de crecimiento económico, incremento de su producción nacional, integración en

⁸¹ JULIÁ, S. *et al.*, *La España del siglo XX*, Madrid, Marcial Pons, 2007, p. 228.

las principales instituciones económicas internacionales y relativa apertura al exterior, conocido como el Desarrollismo⁸².

Esta profunda modificación de la política económica permitió, por un lado, preparar la transición a un modelo de democracia liberal insertada en los grandes flujos del comercio internacional tras la muerte de Franco y, por otro, provocó la paulatina alteración de la estructura social española, modernizándola y asemejándola (aunque todavía con enormes diferencias) al resto de sociedades avanzadas de Europa. Por lo tanto, podemos afirmar que el *giro liberalizador* impulsado en el tránsito de finales de los cincuenta y principios de los sesenta permitió a la dictadura asentarse sobre las bases del crecimiento económico y de la mejora generalizada de los niveles de vida, pero a su vez creó el caldo de cultivo perfecto para que germinase una nueva estructura social que, con el tiempo, desarrollaría evidentes contradicciones con el encorsetamiento propio del régimen. Es decir, el Plan de Estabilización y sus efectos actuaron simultáneamente como balón de oxígeno para un régimen necesitado de legitimación social, y como torpedo en la línea de flotación de las originarias bases ideológicas, sociales y culturales del franquismo.

Por su parte, los grupos opositores a la dictadura aumentaron su actividad y su influencia social a partir de los años sesenta. No solo los tradicionales enemigos del régimen (comunistas, socialistas o nacionalistas periféricos) incrementaron su capacidad organizativa y su actividad clandestina, sino que también desde sectores tradicionalmente vinculados al franquismo comenzaron a abrirse importantes fracturas, como fue el caso de las corrientes democristianas fuertemente influenciadas por el Concilio Vaticano II. El PCE, la principal fuerza opositora realmente activa en la clandestinidad durante la dictadura, organizó en julio de 1974 la Junta Democrática de España, estructura que aunaba desde elementos comunistas a monárquicos carlistas, y que tenía como objetivo promover un programa de ruptura con el régimen, oposición a la sucesión de Juan Carlos I de Borbón, establecimiento de un gobierno provisional que impulsara un referéndum sobre la forma de Estado, promoción de la amnistía, separación Iglesia-Estado, reconocimiento de derechos civiles y libertades sindicales, etc. Apenas un año después,

⁸² Para un análisis en mayor profundidad de las transformaciones económicas durante el Desarrollismo, véase el epígrafe 3.1. de este capítulo.

en junio de 1975, un PSOE renovado desde el Congreso de Suresnes⁸³, puso en marcha la Plataforma de Convergencia Democrática, organización que integraba también a elementos dispares de la oposición, como socialdemócratas, democristianos o nacionalistas del PNV. Ambos colectivos iniciarían una aproximación a principios de 1976 que desembocaría en la creación de la Coordinación Democrática (o *Platajunta*, como fue conocida popularmente) en marzo de aquel año, y que significó la unión de los principales grupos de oposición al franquismo. Por otra parte, su integración en la *Platajunta* supuso para el PCE moderar su estrategia de confrontación directa con la dictadura, y aceptar un nuevo programa que pasaba por lograr entablar negociaciones con los sectores más aperturistas del régimen⁸⁴.

Los primeros meses tras la muerte de Franco demostraron que la permanencia de Arias Navarro al frente de un Gobierno que pretendía abrir una línea entre el inmovilismo y el rupturismo, reformando únicamente lo indispensable para continuar con la dictadura, era insostenible. La sociedad española, esperanzada por mayores cotas de libertad y de democracia, vivió jornadas de gran conflictividad y tensión en las calles a principios de 1976, aumentando el número de huelgas en todo el territorio (que combinaban protestas de carácter económico-laboral con las de carácter político), muchas de las cuales fueron aplacadas por medio de una desproporcionada represión policial que no hacía sino reflejar la debilidad y desesperación de un poder desbordado por los acontecimientos⁸⁵. Esto se unía a los avances en la unidad de la oposición, que había comprendido la necesidad de lograr una caída negociada y controlada del régimen. En definitiva, España se encontraba en un momento de equilibrio de fuerzas: ni el Gobierno podía reformar la dictadura manteniéndola, ni la oposición podía derrocarla por la fuerza. El rey, por su parte, y siguiendo su estrategia compartida con Torcuato Fernández-Miranda, continuó con la idea de apostar por avances paulatinos en un sentido reformista y democratizador, intensificando sus críticas hacia el Gobierno de Arias Navarro y proclamando ante el propio Congreso de los EEUU su compromiso con la democracia en junio de 1976. Esta

⁸³ El Congreso de Suresnes (octubre de 1974) supuso un antes y un después en la historia del PSOE. En él fue elegida una nueva cúpula dirigente encabezada por el joven y carismático Felipe González, que apostó por la reorganización ideológica del socialismo español, asemejándolo a las corrientes socialdemócratas europeas, renunciando a planteamientos revolucionarios y maximalistas, y desvinculándose de la anterior generación asociada a la guerra civil.

⁸⁴ DUARTE, Á., “La vida política”, en CANAL, Jordi (dir.), *Historia Contemporánea de España* (vol. 2), Barcelona, Taurus, 2017, pp. 284-285.

⁸⁵ Posiblemente el suceso de mayor repercusión fue la muerte de cinco huelguistas en Vitoria el 3 de marzo de 1976 a manos de la Policía Armada.

ruptura entre el jefe del Estado y el presidente del Gobierno acabó en la dimisión de este último el 1 de julio. Si bien existían hombres fuertes dentro del Ejecutivo que parecían partir de una posición más ventajosa para optar al cargo vacante, como Manuel Fraga o José María de Areilza, el rey junto al presidente del Consejo del Reino, trabajaron conjuntamente para nombrar a un casi desconocido Adolfo Suárez como nuevo presidente del Gobierno⁸⁶.

2.2.Desmontando el andamiaje de la dictadura: cautela, audacia y consenso en pos de una Constitución democrática (1976-1978)

Adolfo Suárez, Ministro-Secretario del Movimiento hasta ese momento, era un hombre joven de 44 años, moderado y con suficiente ambición como para afrontar la gran responsabilidad que suponía su nuevo cargo en un momento tan trascendental, y aunque había ocupado posiciones de importancia durante la etapa final de la dictadura, demostraba un gran pragmatismo que le hizo sumarse al proyecto de reforma democrática que España requería. Su Gobierno estaría formado por otros políticos jóvenes y de talante reformista, muchos de ellos procedentes de la democracia cristiana. Encontrándose ahora en sintonía la Jefatura del Estado y la Presidencia del Gobierno, el nuevo Ejecutivo declaró su compromiso con la instauración de la democracia y la convocatoria de unas futuras elecciones generales antes del 30 de junio de 1977⁸⁷.

La oposición, por su parte, se debatió entre las críticas hacia el nuevo gabinete por considerarlo poco transformador, y el reconocimiento de que el perfil bajo de Suárez y las primeras palabras que había expresado públicamente podrían ser un buen indicador de su disposición a impulsar cambios. En efecto, Suárez inició la toma de contacto con algunos dirigentes de la oposición como Felipe González, Enrique Tierno Galván, José María Gil-Robles, Joaquín Ruiz-Giménez o Jordi Pujol, aunque manteniendo las distancias con el PCE de cara a la opinión pública (aunque en secreto sí existieron

⁸⁶ JULIÁ, S. *et al.*, *op. cit.*, pp. 231-233.

⁸⁷ Cfr. POWELL, C., *España en democracia, 1975-2000: Las claves de la profunda transformación de España*, Barcelona, Plaza y Janés, 2001, pp. 159-162.

contactos y se permitió la entrada y salida de Carrillo a territorio nacional), al que aseguró que no legalizaría en 1976⁸⁸.

Sin duda, el gran reto del Gobierno era el de lograr desarticular las estructuras de la dictadura de la manera más controlada posible. Era importante que el final del régimen se produjese sin rupturas ni grandes desencuentros que pudieran suponer la excusa perfecta para una reacción desesperada y violenta del núcleo duro del franquismo y, de esta manera, una involución en el proceso democratizador. Para ello, Suárez era partidario de utilizar los propios mecanismos legales del sistema, y contó con el apoyo de Fernández-Miranda para la redacción de la Ley para la Reforma Política, concebida como una más de las Leyes Fundamentales del régimen que, de facto, suponía la anulación del mismo, la disolución de las Cortes franquistas, la creación de unas nuevas Cortes bicamerales (Congreso de los Diputados y Senado), y la base sobre la que se convocarían elecciones generales para la conformación de las nuevas Cortes, que tendrían un carácter constituyente. Pero si el objetivo era ir “de la ley a la ley a través de la ley”, sería necesario que las propias Cortes de la dictadura la aprobasen, es decir, que dieran luz verde a su desaparición, en lo que se ha venido a llamar popularmente como “el *harakiri* de las Cortes franquistas”, lo cual se lograría el 18 de noviembre de 1976. La expresión de profundo alivio de Suárez en el momento en que culminó la votación, sintetiza perfectamente lo trascendental de aquel momento. Dos meses después, el 15 de diciembre de 1976, el pueblo español ratificaba mediante referéndum la Ley para la Reforma Política con una participación del 77% del censo y con un 94% de votos a favor. De esta manera, sin crear vacíos legales, se daba un paso de gigantes en el proceso de transición a la democracia por la vía pacífica y de la reforma⁸⁹.

La aprobación de la Ley para la Reforma Política supuso una inyección de popularidad para Suárez y su gobierno, cuya legitimidad quedaría reforzada frente a la opinión pública y también frente a la oposición. Los contactos con los líderes opositores se incrementaron, de tal manera que en febrero de 1977 se alcanzó la legalización de los partidos políticos (a excepción del PCE) y en marzo la de los sindicatos. A cambio, estos aceptaron a la Monarquía como forma de Estado, que debería someterse a una futura Constitución,

⁸⁸ *Ibid.*, pp. 163-164.

⁸⁹ Para un estudio más detenido sobre la Ley para la Reforma Política, véase: CONTRERAS CASADO, M. y CEBRIÁN ZAZURCA, E., “La Ley para la Reforma Política: Memoria y legitimidad en los inicios de la Transición española a la democracia”, *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, 168 (abril-junio de 2015).

disipándose progresivamente las reivindicaciones republicanas, al menos desde la dirección de los principales grupos de la oposición. Se despejaba de esta manera el camino hacia las elecciones generales del 15 de junio de 1977, de las cuales resultaría la composición de las nuevas Cortes que tendrían la tarea histórica de redactar y aprobar una nueva Constitución democrática para España, afianzando así el tránsito a la democracia⁹⁰.

Sin embargo, a principios de abril de 1977 aún quedaba pendiente una tarea extremadamente delicada, pero que debía afrontarse con audacia y decisión para poder hacer de las elecciones de junio unos comicios que verdaderamente reflejasen la pluralidad política de la sociedad española: la legalización del PCE. El comunismo había sido la gran némesis ideológica de la dictadura, y el Partido Comunista la principal fuerza opositora que actuó de manera clandestina en el interior del país, con especial intensidad durante la etapa final del régimen. La posibilidad de legalizar al PCE parecía una línea roja que buena parte de la cúpula militar no permitiría cruzar. Pero, a su vez, una transición sin el partido que había aglutinado casi en solitario la lucha antifranquista no podía darse con éxito ni considerarse plenamente completada. El acontecimiento que, pese a la tragedia que supuso, ayudó a presentar una imagen pública del PCE como organización comprometida con la paz y la democracia, fue el atentado contra los abogados laboristas de la calle Atocha de Madrid del 24 de enero de 1977. El asesinato a sangre fría de cinco abogados vinculados al PCE y a CCOO, a manos de terroristas de extrema derecha, hizo temer la reacción violenta de los comunistas. Sin embargo, lejos de producirse altercados, el PCE hizo gala de su capacidad organizativa y realizó una demostración de contención y disciplina en el entierro de los jóvenes asesinados, que los medios de comunicación supieron relatar y trasladar a la opinión pública. Aquel gesto de sincero pacifismo y de rechazo de la venganza, contradujo la imagen demonizada que la dictadura había construido sobre la organización, y ayudó a preparar un ambiente crecientemente favorable a la legalización del PCE⁹¹. Finalmente, su legalización se produjo el 9 de abril de 1977, tras aceptar la Monarquía y la bandera rojigualda, y pese a

⁹⁰ RADCLIFF, P. B., “De la transición democrática a la consolidación...”, *op. cit.*, p. 217.

⁹¹ Para un estudio reciente sobre la matanza de Atocha y su repercusión en la Transición, véase: MARTÍNEZ REVERTE, J. y MARTÍNEZ REVERTE, I., *La matanza de Atocha. 24 de enero de 1977. El asesinato de los abogados laboristas que conmocionó a la España de la Transición*, Madrid, La Esfera de los Libros, 2016; Para un análisis del relato en torno al atentado y sobre el papel de Santiago Carrillo en la estrategia comunicativa del PCE, véase: SÁNCHEZ-BIOSCA, V., “PCE, Santiago Carrillo: enero de 1977 o el giro sacrificial de la Transición”, *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, 22 (1) (2016), pp. 49-76.

algunas airadas críticas procedentes de la alta jerarquía militar y desde quienes se encontraban en sus antípodas ideológicas (Fraga llegaría a calificarlo de “golpe de estado”)⁹².

Se despejaba de esta manera el camino hacia las elecciones generales de junio. Adolfo Suárez era, sin duda, el político con más potencial en aquel momento. Joven, carismático y protagonista absoluto de los exitosos pasos que se estaban llevando a cabo de una manera más acelerada y fluida de lo que muchos hubieran podido imaginar a la muerte de Franco. Además, representaba perfectamente el perfil político que mayores apoyos podía recabar entre una sociedad en la que se aunaban la esperanza y el vértigo ante el cambio: un hombre moderado, que procedía del régimen pero que pretendía conducir a España a una nueva etapa, sin grandes aspavientos ni giros bruscos. Así las cosas, Suárez comprendió que quedaba un importante espacio en el centro del tablero político español, que además sintonizaría especialmente bien con la sensibilidad del electorado: a la izquierda, PSOE y PCE se disputarían los votos; a la derecha, Fraga y otros antiguos jefes procedentes de la dictadura habían creado Alianza Popular (AP). Así pues, el entonces presidente del Gobierno logró alzarse como el líder de un nuevo partido político, la Unión de Centro Democrático (UCD), que más que un partido era una coalición bastante indefinida de tendencias ideológicas que englobaban a socialdemócratas, liberales y demócratas cristianos en torno a la figura de Adolfo Suárez, que actuaba como la argamasa capaz de mantener dicha unión⁹³.

Las elecciones generales del 15 de junio de 1977 dieron como vencedor a la UCD, con el 34,44% de los votos y 165 escaños. En segunda posición quedó el PSOE, con el 29,32% de los votos y 118 escaños. Entre ambas formaciones acaparaban el 81% de los escaños. Muy atrás quedaron el PCE, con el 9,33% de los votos y 20 escaños, y AP, con el 8,21% de los votos y solo 16 escaños⁹⁴. Por lo tanto, este nuevo escenario político favoreció el afianzamiento de dos grandes formaciones (UCD y PSOE), que aglutinaban 4/5 partes de los escaños, y se convertían en los partidos hegemónicos del centro-derecha y del centro-izquierda, respectivamente. Por su parte, los grandes derrotados, que quedaron relegados a una posición secundaria, fueron el PCE y AP.

⁹² DUARTE, Á., “La vida política”, *op. cit.*, pp. 287-288.

⁹³ Cfr. SUÁREZ-ÍÑIGUEZ, E., “La transición a la democracia en España. Adolfo Suárez y la ruptura pactada”, *Estudios Políticos*, 23 (mayo-agosto de 2011), pp. 169-171.

⁹⁴ Para una ampliación más detallada de los datos de las elecciones generales de junio de 1977, véase: epígrafe 1.1.1. de los anexos.

Destaca el hecho de que fueron precisamente aquellos partidos que simbolizaban la juventud y la moderación los que lograron acaparar el voto de la ciudadanía española, mientras que aquellas formaciones más ligadas al pasado, de planteamientos más radicales y que no habían sido capaces de presentarse como opciones renovadas, fueron marginadas electoralmente. De esta manera, el partido que integraba a varios exministros de la dictadura (AP) y el principal partido de la oposición al franquismo (PCE) no lograron hacer valer su aparente posición de partida ventajosa. Fraga y Carrillo, representantes de una generación pasada vinculada a la guerra civil, no pudieron competir con el carisma y capacidad de atracción de los jóvenes Suárez y González, iconos de la nueva España que quería dejar atrás el pasado y mirar únicamente hacia un futuro esperanzador⁹⁵.

Mención especial merecen los resultados de las formaciones nacionalistas, especialmente beneficiadas por el sistema electoral: *Pacte Democràtic per Catalunya*, de Jordi Pujol, con el 2,81% de los votos y 11 diputados, y el PNV, con apenas el 1,62% de los votos y, sin embargo, 8 diputados.

Las elecciones de 1977 pueden ser consideradas como unas “elecciones fundacionales” del nuevo sistema, dado que terminaron de deslegitimar al régimen franquista a la vez que reforzaron el nacimiento del nuevo. Además, con una participación de casi el 80% del censo, quedaba demostrado el enorme interés que los comicios generaron⁹⁶.

La primera consecuencia de las elecciones de junio de 1977 fue la conformación de un nuevo Gobierno de Suárez, en este caso surgido de las urnas, convirtiéndose en el primer Gobierno electo democráticamente desde la Segunda República. Por otro lado, las nuevas Cortes, que tenían un evidente carácter constituyente, presentaban un claro equilibrio de fuerzas entre las izquierdas y las derechas, algo que resultaba crucial a la hora de lograr una Constitución integradora y basada en el consenso, una verdadera *rara avis* en la historia de España, acostumbrada a constituciones basadas en la imposición de unos sobre otros aprovechando coyunturas donde la correlación de fuerzas favorecía a determinadas inclinaciones políticas. De esta manera, se acometió la compleja tarea de elaborar un nuevo texto constitucional basado en el acuerdo. Un *espíritu del consenso* que quedaría

⁹⁵ Cfr. GONZÁLEZ, J. J., “Bases sociales de la política española”, en GONZÁLEZ, J. J. y REQUENA, M. (eds.), *Tres décadas de cambio social en España*, Madrid, Alianza, 2008, pp. 266-268.

⁹⁶ PINILLA GARCÍA, A., *op. cit.*, p. 112.

inaugurado con la firma de los Pactos de la Moncloa en octubre, y que se mantendría hasta la aprobación definitiva de la Constitución en diciembre de 1978⁹⁷.

Para la redacción de la Carta Magna sobre la que se asentaría el nuevo régimen democrático, se creó una Comisión de Asuntos Constitucionales, de la cual surgió una ponencia formada por 7 miembros, que serían los encargados de elaborar directamente el anteproyecto de Constitución de manera confidencial. Aquellos *siete padres de la Constitución* fueron: Miguel Herrero de Miñón, José P. Pérez Llorca y Gabriel Cisneros, por UCD; Gregorio Peces-Barba, por el PSOE; Jordi Solé Tura, por el PCE-PSUC; Manuel Fraga, por AP; y Miquel Roca, en representación de las minorías nacionalistas catalana y vasca (aunque la vasca le negaría esta representatividad). El secreto que rodeó la redacción del texto hizo posible que se realizasen las polémicas concesiones que unos y otros tuvieron que aceptar en pos de lograr un acuerdo por consenso. El anteproyecto sería presentado el 23 de diciembre de 1977 y, tras numerosas modificaciones, fue debatido por la Comisión de Asuntos Constitucionales a partir de mayo de 1978. El texto constitucional, que instauraba definitivamente un “Estado social y democrático de derecho” en España, sobre la base de la monarquía parlamentaria y fomentando un modelo de economía mixta, sería aprobado por el Congreso y el Senado el 31 de octubre de 1978. Finalmente, fue sometido a referéndum el 6 de diciembre, con una participación del 67,11%, y obteniendo un 87,87% de los votos a favor y un 7,83% en contra⁹⁸.

2.3.El fin de la cultura del consenso: dificultades en el asentamiento de la democracia y desintegración de UCD (1978-1982)

La aprobación de la CE de 1978 puede ser considerado como el hito que concluye la Transición desde el punto de vista institucional. Y, en efecto, implicaba el final definitivo del franquismo y el arranque de una nueva etapa política en España. Sin embargo, los años siguientes a la Constitución estuvieron caracterizados por una gran inestabilidad política, económica y social, comprensible si tenemos en cuenta la situación del país: una democracia aún por edificar, una crisis económica arrastrada desde 1973 que volvería a

⁹⁷ El análisis de los Pactos de la Moncloa y su trascendencia se desarrolla en el siguiente epígrafe de este capítulo, por su especial relevancia en el ámbito económico.

⁹⁸ JULIÁ, S. *et al.*, *op. cit.*, pp. 254-258.

agudizarse entre 1979 y 1980, conflictividad socio-laboral, violencia terrorista y agitación entre los sectores más reaccionarios del Ejército. Por todo esto, la mayoría de los historiadores establecen el final real de la Transición en la victoria electoral del PSOE en 1982 y la consiguiente alternancia pacífica en el poder.

Concluida la tarea constituyente, el Gobierno convocó unas nuevas elecciones generales para el 1 de marzo de 1979. La campaña electoral demostraría que el espíritu de consenso reinante hasta entonces había llegado a su fin. La UCD de Suárez aspiraba a recoger los frutos de los éxitos recientes del Gobierno, pudiendo alcanzar incluso una mayoría absoluta que le permitiese desarrollar su programa con comodidad. El PSOE, por su parte, había conseguido unificar a las distintas facciones socialistas y se consolidaba como la gran alternativa a la UCD. El PCE esperaba poder recuperar los votos que no había obtenido en 1977, gracias a las muestras de moderación y de compromiso con el proceso constituyente. Y la AP de Fraga se había deshecho de los elementos más reaccionarios, pretendiendo presentarse como una opción conservadora más votable mediante su integración en la Coalición Democrática. El ambiente de la campaña se caracterizó por un incremento de la tensión y de las acusaciones entre partidos. El propio Suárez, temeroso del crecimiento del PSOE, acusó a los socialistas que querer “implantar el aborto libre y gratuito, abolir la enseñanza religiosa y avanzar hacia una economía colectivista y autogestionaria”, en un intento de deslegitimar al adversario mediante el uso del miedo⁹⁹.

En lo relativo a los resultados de los comicios, estos fueron bastante parecidos a los de 1977, aunque la abstención aumentó. UCD logró revalidar su victoria y además incrementar sus apoyos, recibiendo casi el 35% de los votos y 168 escaños, rozando la mayoría absoluta. El PSOE continuó en segunda posición, con el 30% de los votos y 121 escaños. El PCE recibió el 10,8% de los votos y 23 escaños, mientras que la Coalición Democrática de Fraga experimentó un importante fracaso al obtener apenas un 6% de los votos y 9 escaños, empeorando los resultados que AP había cosechado dos años atrás. Los partidos nacionalistas y regionalistas, por su parte, acapararon un mayor porcentaje del voto nacional, aunque PNV y CiU incluso retrocedieron. Sin embargo, nuevas formaciones como el Partido Socialista de Andalucía (PSA), Herri Batasuna (HB), Euskadiko Ezkerra, Partido Aragonés Regionalista, Unión del Pueblo Canario o Unión

⁹⁹ POWELL, C., *op. cit.*, pp. 234-236.

del Pueblo Navarro irrumpieron con una considerable fuerza, lo que evidenciaba que la efervescencia del proceso autonómico se encontraba en su punto álgido^{100 101}.

De manera casi consecutiva, en abril, se celebraron las primeras elecciones municipales desde la Segunda República. En ellas numerosas coaliciones de izquierdas obtuvieron importantes alcaldías, lo que demostraba que la correlación de fuerzas era realmente pareja, y que la capacidad de atracción de voto del socialismo apenas acababa de iniciar su andadura. Además, en septiembre el PSOE celebró un Congreso Extraordinario que pasaría a la historia por producirse en él el abandono formal del marxismo. De esta manera, el socialismo español daba un paso más en su camino hacia la moderación y hacia la construcción de una imagen más atractiva para la gobernabilidad.

1979 fue también el año en que el Congreso dio luz verde a la aprobación de los estatutos de autonomía de Cataluña y del País Vasco. A partir de entonces la cuestión autonómica pasó a ser uno de los principales ejes de la vida política española, cuyo desarrollo ocuparía la década de los ochenta, ya durante los gobiernos socialistas.

Otro de los aspectos que marcaron de manera determinante aquellos años fue el del recrudecimiento de la violencia política. Entre 1976 y 1982 se contabilizan 360 atentados con 458 víctimas mortales, siendo el 70% a manos de ETA. La organización terrorista vasca, lejos de acabar con su actividad armada al asentarse el nuevo régimen democrático, declaró su hostilidad hacia el mismo por considerarlo una prolongación de la dictadura y una falsa democracia que no había acabado con los aparatos de represión del Estado. Además, mantenía su exigencia de lograr la autodeterminación y la futura independencia de *Euskal Herria*. Junto a la violencia etarra, destacaron otros grupos terroristas de extrema izquierda como los GRAPO, y de extrema derecha como el Batallón Vasco Español o los Guerrilleros de Cristo Rey¹⁰².

A todos estos problemas debemos añadir el agravamiento de la crisis económica con la que España llevaba conviviendo desde los últimos años del franquismo, y que entre 1979 y 1980 conoció un nuevo impulso. La acción de Gobierno resultó cada vez más compleja, y esto afectó directamente a la figura de Adolfo Suárez, que hacia finales de 1980 se encontraba fuertemente debilitada. La UCD comenzó a presentar evidentes

¹⁰⁰ Cfr. *Ibid.*, pp. 238-239.

¹⁰¹ Para una ampliación más detallada de los datos de las elecciones generales de marzo de 1979, véase: epígrafe I.1.2. de los anexos.

¹⁰² DUARTE, Á., “La vida política”, *op. cit.*, pp. 293-294.

síntomas de agotamiento. Dado que nunca fue un partido al uso, sino una coalición de diferentes familias situadas difusamente en torno al centro político, su capacidad de mantener la unidad era mucho menor que la de otras formaciones con mayor definición doctrinal y con una historia más prolongada. Numerosos motivos provocaron esta progresiva ruptura del partido: las tensiones autonomistas, la crisis económica y sus devastadores efectos, la incapacidad de contener la escalada de violencia terrorista, las discrepancias por la aprobación del Estatuto de los Trabajadores en diciembre de 1979 (rechazado y criticado tanto por la CEOE como por UGT y CCOO), o las diferencias de los sectores más conservadores del partido por la tramitación de la Ley del Divorcio en enero de 1980. A esto se unía que la propia relación entre Suárez y el rey se encontraba en sus horas más bajas. Como resultado, Adolfo Suárez presentó su dimisión como presidente del Gobierno el 29 de enero de 1981¹⁰³.

En febrero, una UCD que había iniciado ya su irremediable descomposición, eligió como nuevo candidato a la presidencia del Gobierno a Leopoldo Calvo-Sotelo, quien hasta entonces ocupaba la vicepresidencia para Asuntos Económicos. Sin embargo, durante la segunda votación de investidura, el 23 de febrero de 1981, irrumpió en el Congreso un grupo de guardias civiles liderados por el teniente coronel Antonio Tejero, en lo que suponía un verdadero intento de golpe de estado. El Parlamento y el Gobierno quedaron secuestrados, a la vez que en Valencia el capitán general Jaime Milans del Bosch movilizó a las tropas bajo su mando sacándolas a las calles, tratando de actuar como ejemplo a seguir para el resto de Capitanías. El objetivo de los golpistas era forzar la creación de un nuevo Ejecutivo presidido por el general Alfonso Armada.

El intento de golpe de estado del 23-F no era sino la plasmación de la existencia de numerosas figuras en la cúpula del Ejército español que rechazaban las transformaciones democráticas que venían produciéndose desde la muerte de Franco, y que se mostraban especialmente irritadas por el supuesto cuestionamiento de la unidad nacional en torno al proceso autonómico, así como por la escalada de violencia a manos de ETA. Pese a todo, el golpe estuvo mal organizado y pecó de precipitación, de falta de coordinación y de unos objetivos claros. El definitivo posicionamiento del rey en defensa de la Constitución y condenando los sucesos, terminó por evidenciar el fracaso de la intentona golpista. La democracia española saldría reforzada de este acontecimiento, en tanto en cuanto las

¹⁰³ *Ibid.*, pp. 295-296.

posiciones de extrema derecha y sus coqueteos con la posibilidad de un golpe de fuerza quedarían definitivamente marginadas. La llegada al poder al año siguiente del PSOE, la consolidación de la democracia durante los años ochenta, y la profesionalización del Ejército, terminarían por desacreditar la solución golpista¹⁰⁴.

El 25 de febrero Calvo-Sotelo fue finalmente investido como nuevo presidente del Gobierno, aunque la UCD presentaba una imagen de gran debilidad, al igual que el Ejecutivo. El terrorismo etarra y los efectos de la crisis económica sobre el empleo continuaron. Por su parte, Calvo-Sotelo se mostró abiertamente partidario de la integración de España en la OTAN, lo que implicaría que el Ejército español quedase supeditado a una estructura supranacional moderna vinculada a las democracias liberales más avanzadas del mundo, lo que dificultaría nuevas intentonas golpistas. El PSOE, en cambio, se oponía a esta entrada en la OTAN, y exigía un referéndum para conocer la opinión de la ciudadanía. Sin embargo, el 19 de octubre de 1981 el Congreso aprobó tramitar la solicitud de ingreso de España en la Alianza Atlántica, gracias al apoyo de las fuerzas de derechas (incluidas las nacionalistas CiU y PNV). Además, Calvo-Sotelo confiaba en que esta decisión situase a España en una mejor posición para poder integrarse próximamente en la CEE¹⁰⁵. A partir de la luz verde dada por el Parlamento para negociar la adhesión a la OTAN, se iniciaron las negociaciones con el Consejo del Atlántico Norte, de tal manera que a finales de mayo de 1982 se formalizaba la integración de España en la OTAN, convirtiéndose en el 16º miembro de la organización¹⁰⁶.

Durante los meses siguientes al golpe la situación de la UCD fue cada vez más crítica. Ante la falta de un liderazgo claro y una indefinición ideológica que, si bien había resultado útil durante el proceso de transición, ahora dificultaba la atracción y retención de votantes, el partido se descompuso hasta sus cimientos. La gran polémica en torno a las discusiones por la Ley del Divorcio terminó precipitando que diferentes parlamentarios de la UCD abandonasen sus filas, tanto desde las corrientes

¹⁰⁴ Vid. ANDRÉS SANZ, J. de, “¡Quieto todo el mundo!” El 23-F y la transición española”, *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, 5 (2001), pp. 55-88.

¹⁰⁵ PINILLA GARCÍA, A., *op. cit.*, pp. 191-202.

¹⁰⁶ Téngase en cuenta que la premura con que se llevó a cabo la integración española en la OTAN no fue casual, sino que respondía al interés tanto de dicha organización como del Gobierno por culminar el proceso antes de que se produjesen las siguientes elecciones, ante el peligro de que la llegada del PSOE al poder pudiera paralizar el proceso, en vista de la posición beligerante que el socialismo español había manifestado hasta entonces acerca de la entrada de España en la OTAN. Vid. MARTÍNEZ SÁNCHEZ, J. A., “El referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN”, *UNISCI Discussion Papers*, 26 (2011), p. 290.

socialdemócratas (que terminaron por decantarse por el PSOE), como desde las posiciones más conservadoras (que consideraron a la AP de Fraga como la nueva fuerza capaz de aglutinar al centro-derecha). Finalmente, el fracaso en las elecciones andaluzas de marzo de 1982 aceleraría el derrumbe del partido. En vistas de que se encontraba ante una situación insostenible, Calvo-Sotelo decidió disolver las Cortes y convocar elecciones generales anticipadas para el 28 de octubre¹⁰⁷.

2.4. Un nuevo país por construir: el socialismo en el poder (1982-1996)

El PSOE llegaba a las elecciones de 1982 en unas circunstancias especialmente favorables. Su principal rival, la UCD, era un verdadero cadáver político, el resto de partidos se hallaban muy lejos de poder aspirar a mejorar los resultados socialistas y, por si fuera poco, el PSOE había logrado durante los años anteriores reforzar su posición integrando a las numerosas formaciones autodenominadas socialistas (como el Partido Socialista Popular de Enrique Tierno Galván) y también atraerse al votante de centro progresista desencantado con la UCD, tras la moderación de su discurso. Sus líderes, que a inicios de la Transición atrajeron fundamentalmente a un electorado joven y claramente izquierdista, habían conseguido mejorar su imagen de cara a un público más maduro y reacio a la tradicional retórica revolucionaria del socialismo español. En definitiva, el PSOE era en 1982 la fuerza política mejor posicionada para alcanzar el poder¹⁰⁸.

Por todo lo anterior, no es de extrañar que en los comicios del 28 de octubre de 1982 los socialistas se alzaran con la victoria. Sin embargo, sí es más llamativo que dicha victoria se produjese de una manera tan rotunda, logrando la primera mayoría absoluta (en términos de escaños) de la joven democracia española. El PSOE obtuvo el 48% de los votos y 202 escaños. En segunda posición quedó la AP de Fraga, que experimentó un enorme crecimiento con respecto a la última cita electoral, acumulando el 26% de los votos y 107 escaños. Muy lejos de ambos partidos quedaría la moribunda UCD, con poco más de un 6% de los votos y 11 escaños, al igual que el PCE, que sufrió un durísimo

¹⁰⁷ PINILLA GARCÍA, A., *op. cit.*, pp. 191-202.

¹⁰⁸ Para un estudio reciente sobre la evolución ideológica del PSOE durante la Transición, véase: GRANADINO GONZÁLEZ, A., “La evolución del PSOE en la Transición. Entre el socialismo del sur de Europa y la socialdemocracia europea”, *Ayer*, 117 (2020.1), pp. 75-102.

mazazo obteniendo solo un 4% del voto y 4 escaños¹⁰⁹. El altísimo porcentaje de participación (rozando el 80%) reflejaba hasta qué punto la sociedad española consideraba a aquellas elecciones como un momento trascendental en el asentamiento de la democracia, especialmente tras el impacto del intento fallido de golpe de estado poco más de un año atrás¹¹⁰.

En resumen, las elecciones de 1982 supusieron un antes y un después en la evolución política española. En primer lugar, se produjo la primera alternancia en el poder de manera pacífica y normalizada desde el inicio de la Transición. También por vez primera un partido lograba la mayoría absoluta, y además era ni más ni menos que el PSOE, formación que históricamente había representado las antípodas ideológicas de la dictadura franquista. Por otro lado, se materializó la debacle del partido en el Gobierno, la UCD, que había actuado como timonel de la Transición y que, ahora, sin embargo, quedaba reducida a escombros. Igual de sorprendente fue el espectacular crecimiento de AP, que en 1979 estuvo al borde de la desaparición y que ahora se convertía en la primera fuerza de la oposición. Y, finalmente, cabe mencionar la caída histórica del PCE, que quedó con tan solo 4 diputados y que vio como gran parte de su electorado abandonaba a la que fuera la gran referencia de la lucha antifranquista por un PSOE que había sabido conectar mejor con el joven electorado de centro-izquierda. En definitiva, el sistema de partidos quedó sustancialmente simplificado a partir de 1982, dejando atrás la acusada fragmentación típica de los años de la Transición¹¹¹.

Felipe González conformó un gabinete joven, con una media de edad en torno a los 40 años, compuesto por técnicos y altos funcionarios de gran formación. A diferencia de los Gobiernos de la UCD, el Gobierno socialista se mostraba unido, sin fragmentaciones, en torno al tándem Felipe González-Alfonso Guerra. El nuevo panorama político, con un “sistema de partido predominante” que se mantendría hasta bien entrada la siguiente década, confería al PSOE una gran capacidad de acción para desplegar su programa¹¹². Pese a ello, a diferencia de lo que se pudiera esperar, Felipe González no puso en marcha

¹⁰⁹ El PSOE logró atraer a más de 2 millones de nuevos votantes: en torno a 1,2 millones procedentes de la UCD, 1 millón procedentes del PCE y alrededor de 500.000 de otras formaciones menores. *Vid.* POWELL, C., *op. cit.*, p. 325.

¹¹⁰ Para una ampliación más detallada de los datos de las elecciones generales de octubre de 1982, véase: epígrafe 1.1.3. de los anexos.

¹¹¹ *Vid.* CACIAGLI, M., “España 1982: Las elecciones del cambio”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 28 (1984), pp. 85-118.

¹¹² JULIÁ, S. *et al.*, *op. cit.*, pp. 275-277.

una política al estilo puramente keynesiano, sino que apostó por medidas económicas de ajuste. En esta decisión tuvieron mucho que ver los aprendizajes que se desprendieron de la frustrada experiencia socialdemócrata de François Mitterrand tras su llegada a la presidencia francesa en 1981. De esta manera, el PSOE aplicó una política de “estabilización, privatización y reconversión industrial” pese a que los efectos inmediatos sobre el desempleo fueron negativos. Este aparente incumplimiento de los principios ideológicos del partido caracterizó a la primera legislatura socialista. Aun así, la mejora progresiva de la economía hacia la segunda mitad de los ochenta, la ausencia de una verdadera alternativa de gobierno, y la gran popularidad y autoridad de González, permitieron que el PSOE se mantuviese indiscutiblemente como la primera opción política en España durante más de una década¹¹³.

Este giro hacia el centro del PSOE también se tradujo en su actitud con respecto a la política exterior. Si durante su etapa en la oposición Felipe González se había erigido como una de las principales voces en contra de la incorporación de España a la OTAN (confrontando la decisión de Calvo-Sotelo), a partir de 1983 empezó a virar el rumbo. Las presiones de grandes potencias de la Alianza Atlántica, como EEUU o la República Federal Alemana, hicieron pasar a González del rechazo a la “comprensión” hacia la OTAN y sus posibles beneficios para España. Finalmente, este cambio de parecer se tornó en un tímido, pero evidente, posicionamiento a favor del mantenimiento de España en la organización. Además, resultó determinante la vinculación que el Gobierno estableció entre la permanencia dentro de la OTAN y unas mayores posibilidades de hacer que las aspiraciones de integración europea fructificasen¹¹⁴.

El sueño de lograr que España formase parte de la CEE estuvo presente desde los primeros momentos de la Transición. Sin embargo, la inestable situación del país durante la segunda mitad de la década anterior dificultó el avance en este sentido. A esto se sumaban las resistencias del entonces presidente francés Valery Giscard d’Estaing, por la aún inestable realidad política española. La situación hacia mediados de los ochenta era distinta: España había fortalecido su posición internacional mediante su ingreso en la OTAN y además había impulsado una eficaz política de acercamiento a EEUU, afianzada con la firma del Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación, en abril de 1983. Por otra

¹¹³ Cfr. CASANOVA, J., “Las enseñanzas de la transición democrática en España”, *Ayer*, 15 (1994.3), pp. 48-50.

¹¹⁴ JULIÁ, S. *et al.*, *op. cit.*, p. 281.

parte, el asentamiento de la democracia tras el fracaso del intento de golpe de estado de 1981 y el traspaso pacífico del poder tras las elecciones generales de 1982, demostraban que la normalización de España en el contexto europeo era ya una realidad. Esto coincidía también con el afianzamiento de los regímenes democráticos portugués y griego, con evidentes similitudes con respecto al caso español. La conjunción de todos estos factores fue clave para lograr la firma de los tratados de incorporación de España (y también de Portugal) a la CEE el 12 de junio de 1985 (Acta de Adhesión). De esta manera, el 1 de enero de 1986 se materializaba la incorporación definitiva de España a la, entonces, “Europa de los Doce”¹¹⁵.

Pese a haber adoptado ya la decisión de mantener a España en la estructura de la OTAN, Felipe González lo sometió a referéndum tal y como había prometido cuando se encontraba en la oposición y manifestaba su negativa a tal posición. La consulta tenía un claro sentido plebiscitario: un triunfo del no desacreditaría personalmente a González, que estaría prácticamente obligado a presentar su dimisión; una victoria del sí reforzaría su acción de gobierno y evidenciaría que, pese al cambio de opinión, el PSOE contaba con unos apoyos fieles. El 12 de marzo de 1986 el pueblo español fue consultado en un clima de polarización en el que el PCE se había erigido como el principal opositor a la permanencia española en la OTAN, impulsando movilizaciones populares en contra. Finalmente, los resultados arrojaron una victoria del “sí” con un 52% de los votos; el “no” recibió casi el 40%; y entre votos en blanco y nulos sumaban casi el 8%¹¹⁶.

De esta manera, González superaba una prueba de fuego que sirvió también para medir el alto nivel de apoyo con el que contaba el partido del Gobierno. Así las cosas, y sabiéndose nuevamente en una posición ventajosa, quedaron convocadas anticipadamente unas nuevas elecciones generales para el 22 de junio de 1986, en las que el PSOE explotaría la coyuntura favorable. El balance de los primeros cuatro años de gestión socialista era del todo positivo: se había logrado superar la fase más aguda de la crisis económica y el país se encaminaba hacia una nueva etapa de gran crecimiento; España había conseguido finalmente integrarse en la CEE y afianzar su posición internacional manteniéndose en la OTAN; los temores a una nueva intentona golpista se habían disipado y la profesionalización y modernización de las Fuerzas Armadas era ya

¹¹⁵ *Ibid.*, pp. 281-283.

¹¹⁶ Cfr. MARTÍNEZ SÁNCHEZ, J. A., *op. cit.*, pp. 284-310.

una realidad; el proceso autonomista se encontraba muy avanzado... Sin lugar a dudas, el PSOE acudía a la cita electoral con altas expectativas¹¹⁷.

En efecto, los resultados de las elecciones de 1986 volvieron a situar al PSOE como primera fuerza política, nuevamente con una mayoría absoluta (aunque menor que en 1982). La candidatura socialista reunió el 44% de los votos, lo que se tradujo en 184 diputados, lo que implicaba una pérdida de un millón de electores y 18 escaños con respecto a las anteriores elecciones generales. Coalición Popular (en la que se integraba AP) obtuvo el 26% de los votos y 105 escaños, repitiendo unos resultados muy similares a los de 1982. El Centro Democrático y Social (CDS) de Suárez (un intento por recuperar una fuerza “bisagra” de centro tras la desaparición de la UCD) logró mejorar con respecto a los anteriores comicios, reuniendo más del 9% de los votos, lo que se tradujo en 19 escaños (casi la mitad de los votos de desencantados que perdió el PSOE acabaron en esta formación). CiU también incrementaría sus apoyos, obteniendo el 5% del voto y 18 escaños, lo que evidenciaba la hegemonía del nacionalismo conservador en Cataluña. Por último, la recién creada Izquierda Unida (IU), no alcanzó el millón de votos, conformándose con menos del 5% del electorado y 7 diputados, no habiendo sido capaz de atraer de manera contundente a los votantes que dejaron de apoyar al PSOE¹¹⁸.

Los socialistas afrontaban esta segunda legislatura en unas condiciones mucho más favorables que en 1982. Pese al retroceso electoral, conservaban la mayoría absoluta, y la finalización de los peores momentos de la crisis económica, junto a la integración de España en la CEE (con los correspondientes ingresos en concepto de fondos estructurales que ello conllevaba) sugerían la idoneidad de impulsar la modernización económica del país y la ampliación del Estado del Bienestar (aspectos que habían quedado en un segundo plano durante los años anteriores). La segunda mitad de los ochenta y principios de los noventa girarían en torno a la disyuntiva entre priorizar lo primero (incrementar la competitividad de España en los mercados internacionales) o lo segundo (mejorar los niveles de protección social en línea con los postulados clásicos de la socialdemocracia europea).

El ciclo alcista que la economía española experimentó entre 1986 y 1991 fue concebido por el Gobierno como una oportunidad única para aumentar la eficacia de la

¹¹⁷ JULIÁ, S. *et al.*, *op. cit.*, p. 283.

¹¹⁸ Para una ampliación más detallada de los datos de las elecciones generales de junio de 1986, véase: epígrafe 1.1.4. de los anexos.

economía, entendiendo que esta era la condición básica para poder desarrollar un programa social con garantías. Los sindicatos, por su parte, recelaban de esta priorización economicista, y reclamaban una mayor redistribución de la riqueza que enmendase los graves costes sociales de los ajustes de la primera legislatura mediante la mejora de los salarios y de los subsidios por desempleo, lo que chocaba directamente con las pretensiones del ministro de Economía, Carlos Solchaga, quien aspiraba a controlar la inflación mediante la continuación de una política de moderación salarial. Las tensiones entre la UGT y su secretario general, Nicolás Redondo, y Solchaga por esta última cuestión fueron *in crescendo* hasta el punto de que el líder sindical renunció a su escaño como diputado socialista a finales de 1988¹¹⁹.

Esta tensión entre los sindicatos y el Gobierno no era una novedad. Si bien en 1984 la UGT había aceptado firmar el Acuerdo Económico y Social (AES) con el Gobierno y la CEOE, que impulsó la contratación temporal¹²⁰, esta permisividad con las políticas de ajuste gubernamentales fue tornándose en una progresiva oposición, presionado también el sindicato por la posibilidad de perder credibilidad y apoyos frente a CCOO. Uno de los grandes puntos de inflexión en las relaciones entre el Gobierno socialista y UGT fue el proyecto de reforma de las pensiones de 1985, el cual tendremos oportunidad de tratar con mayor profundidad más adelante. Se trataba de una reforma tendente a endurecer las condiciones de acceso a las pensiones, aumentando el periodo mínimo de cotización necesario para tener derecho a percibir una pensión contributiva, de diez a quince años. Además, también elevaba el número de años utilizados para calcular la base reguladora de las pensiones, desde los dos hasta los ocho años previos a la jubilación¹²¹. UGT lo consideró como “la culminación de un proceso de ofensiva contra los derechos conquistados por los trabajadores” y se opuso de manera frontal, lo que conllevó la ruptura entre partido y sindicato hermanos¹²².

Pero el momento de mayor enfrentamiento entre las centrales sindicales y el Gobierno llegaría en 1988, a raíz del proyecto de reforma laboral que preparaba el Ejecutivo. Tanto UGT como CCOO convocaron una huelga general de 24 horas para el 14 de diciembre como respuesta. Los motivos que llevaron a ella fueron numerosos: los sindicatos

¹¹⁹ POWELL, C., *op. cit.*, pp. 425-428.

¹²⁰ CCOO no participó en la firma del AES.

¹²¹ Cfr. “Ley 26/1985, de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social”, BOE nº. 183, de 1 de agosto de 1985, pp. 24.452-24.454.

¹²² JULIÁ, S. *et al.*, *op. cit.*, pp. 284-285.

reclamaban un aumento de la cobertura del subsidio de desempleo tal y como el Gobierno había acordado en el AES; la mejora del poder adquisitivo de los salarios y de las pensiones en relación al aumento de la inflación; así como la equiparación de las pensiones mínimas con el salario mínimo interprofesional. Sin embargo, el detonante que terminó de prender la llama de la huelga general fue el nuevo Plan de Empleo Juvenil proyectado por el Gobierno, que pretendía potenciar aún más los contratos temporales de retribución mínima, entendido por los sindicatos como un paso más en la precarización del mercado laboral¹²³.

La huelga resultó ser un absoluto éxito, y fue seguida por millones de trabajadores, lo que lanzó un claro mensaje de advertencia a González y a su equipo. A partir de entonces, se observa un cambio de rumbo en la política social. El Gobierno impulsaría durante los siguientes años toda una serie de medidas tendentes a ampliar los niveles de protección social y, en definitiva, a acelerar el proceso de construcción del Estado del Bienestar en España¹²⁴.

En vista de las presiones a las que el Gobierno se veía sometido por parte de su propio sindicato hermano, fueron convocadas unas nuevas elecciones anticipadas para octubre de 1989. Felipe González aspiraba a demostrar que el PSOE podía seguir recibiendo el apoyo mayoritario de los españoles pese a su distanciamiento con la UGT, y que no se dejaría condicionar ni tutelar por los sindicatos. Por su parte, la UGT se negó a pedir el voto para el PSOE por primera vez en su historia, subrayando el divorcio entre ambas organizaciones¹²⁵.

Los resultados de las elecciones de 1989 resultaron especialmente polémicos. Inicialmente el PSOE obtuvo una nueva mayoría absoluta, esta vez por la mínima, con 176 escaños. Lo ajustado de estos resultados hizo proliferar acusaciones de irregularidades y fraudes, que terminaron con la anulación por parte del Tribunal Constitucional de las elecciones en Melilla. La repetición de las mismas en marzo de 1990 provocó que el PSOE perdiese 1 diputado, quedando con 175 y, por lo tanto, sin obtener la mayoría absoluta. Pese a ello, la ausencia de los diputados de HB durante toda la

¹²³ POWELL, C., *op. cit.*, p. 432.

¹²⁴ Entre algunas de estas medidas, destaca la puesta en marcha de las pensiones no contributivas, lo que terminaría de desarrollar el concepto de universalidad de las pensiones establecido en el artículo 41 CE.

¹²⁵ POWELL, C., *op. cit.*, pp. 435-436.

legislatura permitió que, de facto, el PSOE contara con una mayoría absoluta parlamentaria¹²⁶.

En segunda posición quedó el Partido Popular (PP), la renovación de la antigua AP que ahora lideraba un joven José María Aznar. La organización de centro-derecha nuevamente tuvo que conformarse con quedar por debajo de su frecuente techo electoral (menos del 26% del voto), y 107 escaños. La IU de Julio Anguita se situaría como tercera fuerza política, con poco más del 9% del voto y 17 diputados, seguida del CDS de Suárez (casi el 8% del voto y 14 escaños) y los partidos nacionalistas CiU (5% del voto y 18 escaños) y el PNV (1,24% del voto y 5 escaños)¹²⁷.

La nueva legislatura estaría marcada por tres aspectos fundamentales: el llamado “giro social” del PSOE, los efectos de la crisis económica a partir de 1992 y la irrupción de numerosos casos de corrupción y prácticas éticamente cuestionables que dinamitaron la credibilidad del Gobierno.

En relación a lo primero, la huelga general de 1988 forzó al Gobierno a adoptar una política más activa en materia de protección social. En este sentido, se aumentó el gasto público incrementando la cobertura por desempleo, mejorándose las pensiones mínimas (que se equipararon al SMI), y se introdujeron las pensiones no contributivas para mayores de 65 años sin otras rentas. Además, se produjo una importante inversión en mejora de infraestructuras (autopistas y tren de alta velocidad), así como en sanidad o educación, tratando de acercar el nivel de estos servicios a los europeos¹²⁸.

Este incremento del gasto en cuestiones sociales fue posible gracias a una coyuntura de crecimiento económico y creación de empleo. Sin embargo, a partir de 1990 comenzó a experimentarse una progresiva ralentización del crecimiento, que se tornó en una verdadera recesión a la altura de 1992 y 1993. Además del acelerado aumento del gasto público como consecuencia del desarrollo de políticas de protección social, en 1992 España fue sede organizadora de dos grandes eventos a escala mundial: los Juegos Olímpicos de Barcelona y la Exposición Universal de Sevilla (símbolos de la modernización del país), que contribuyeron a agudizar los problemas del erario público.

¹²⁶ Vid. *El País*, 26-III-1990: https://elpais.com/diario/1990/03/26/espana/638402402_850215.html (fecha de acceso: 18/01/2022).

¹²⁷ Para una ampliación más detallada de los datos de las elecciones generales de octubre de 1989, véase: epígrafe I.1.5. de los anexos.

¹²⁸ RADCLIFF, P. B., “De la transición democrática a la consolidación...”, *op. cit.*, p. 230.

A esto se sumaba una reducción de los ingresos mediante impuestos (pese a que el Gobierno intensificó la presión fiscal) debido a la ralentización de la economía española¹²⁹.

Junto a los dos factores mencionados anteriormente, el elemento que mejor explica la gran pérdida de apoyos que el PSOE vivió durante la primera mitad de los años noventa fue la salida a la luz de toda una serie de escándalos y casos de corrupción que afectaron a altos cargos del Gobierno y del partido. En 1989 la prensa dio a conocer el llamado “Caso Juan Guerra”, por el cual se acusaba al hermano del vicepresidente del Gobierno y vicesecretario general del PSOE, Alfonso Guerra, de tráfico de influencias y enriquecimiento irregular aprovechando su condición de asistente de la mano derecha de González. Y en 1991 se conoció la existencia del “Caso Filesa”, una de las empresas que habrían sido creadas para financiar ilegalmente al PSOE, lo que contribuyó a seguir manchando la imagen del partido que ostentaba el poder desde hacía casi una década y que en las elecciones de 1989 se había presentado con el lema “cien años de honradez”¹³⁰. A esto se unían las críticas por el conocimiento de la guerra sucia y el terrorismo de estado contra ETA desde la creación de los GAL en los años ochenta. Ya en 1988 el ministro de Interior, José Barrionuevo, se había visto forzado a dimitir por la financiación de las actividades del GAL con fondos reservados del Ministerio, siendo sustituido por José Luis Corcuera¹³¹.

Incluso en estas condiciones, el Gobierno contaba a su favor con algunos éxitos recientes para afrontar las elecciones generales de 1993: la participación en los acuerdos de Schengen y Maastricht (que darían origen a la UE), los avances en la consolidación del Estado del Bienestar, así como el clima de entusiasmo vivido en el verano de 1992 con la concurrencia de los Juegos Olímpicos y de la Exposición Universal de Sevilla.

Los comicios de junio de 1993 volvieron a dar la victoria al PSOE. González había acudido a la cita electoral asegurando haber entendido el malestar de la ciudadanía con respecto a la corrupción y a la guerra sucia. Esta pretendida imagen de autocrítica venía reforzada con la incorporación del juez Baltasar Garzón a las listas del partido. Además, aunque los socialistas habían perdido importantes apoyos procedentes de su tradicional electorado de clase trabajadora (muy golpeada por los efectos de la crisis), consiguió

¹²⁹ POWELL, C., *op. cit.*, p. 437 y ss.

¹³⁰ DUARTE, Á., “La vida política”, *op. cit.*, p. 305.

¹³¹ *Ibid.*, 301.

retener valiosos votos entre las clases pasivas (jubilados y amas de casa), especialmente beneficiadas por las medidas de ampliación de la protección social impulsadas en los años previos¹³².

Aunque el PSOE revalidó su victoria, en esta ocasión no logró la acostumbrada mayoría absoluta (obtuvo casi el 39% de los votos, y 159 escaños), lo que le obligó a buscar una alianza con el nacionalismo catalán. El PP de Aznar, por su parte, incrementó notablemente sus apoyos, superando la barrera del 25-26% y rozando el 35% de los votos, lo que se tradujo en 141 escaños. La IU de Anguita siguió obteniendo unos resultados notablemente superiores a los recibidos durante los años ochenta, recabando el 9,55% de los votos y 18 escaños. Tras estos tres partidos de escala nacional se situaba CiU (con casi el 5% del voto y 17 diputados) y el PNV (con el 1,24% de los votos y 5 diputados)¹³³.

La última legislatura socialista estuvo caracterizada por la puesta en marcha de medidas liberalizadoras (gestionadas por el nuevo ministro de Economía y Hacienda, Pedro Solbes), lo que incrementó la oposición desde su flanco izquierdo. A esto se unirían las críticas también desde IU por el compromiso del Gobierno con la OTAN en la guerra de Yugoslavia, a la vez que Javier Solana pasaba a ocupar la secretaría general de la Alianza Atlántica. La promesa de lucha contra la corrupción de la que Felipe González había hecho gala durante la campaña electoral también quedó pronto disipada con la dimisión de Baltasar Garzón por discrepancias con el Gobierno y por la aparición de nuevos escándalos como: la intervención de Banesto que afectó a Mario Conde; la entrada en prisión de Javier de la Rosa; o la fuga del director de la Guardia Civil, Luis Roldán, tras ser acusado de cobrar comisiones ilegales y de apropiación de fondos reservados, lo que provocó la dimisión del ministro Corcuera¹³⁴.

La situación del Gobierno era cada vez más débil: el PP había superado al PSOE en las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 1994, el clima de crispación entre ambos partidos se elevó considerablemente y, además, nuevas evidencias acerca del GAL salieron a la luz en aquellos años, implicando directamente a miembros del Ejecutivo. Ante tal nivel de descrédito, Jordi Pujol retiró el apoyo de CiU, lo que forzó unas nuevas

¹³² GONZÁLEZ, J. J., “Bases sociales de la política española”, *op. cit.*, pp. 272-273.

¹³³ Para una ampliación más detallada de los datos de las elecciones generales de junio de 1993, véase: epígrafe I.1.6. de los anexos.

¹³⁴ DUARTE, Á., “La vida política”, *op. cit.*, pp. 306-308.

elecciones anticipadas para el 3 de marzo de 1996, que darían la victoria al PP y expulsarían al socialismo del poder tras 14 años ininterrumpidos al frente del país.

Pese a la finalización frustrada de la legislatura, en lo que respecta a nuestro tema central de interés, en 1995 se lograría alcanzar un trascendental acuerdo en materia de Seguridad Social y pensiones, conocido como el Pacto de Toledo, que implicó el compromiso de todas las fuerzas políticas en pos de acometer las reformas que fuesen necesarias para garantizar la sostenibilidad futura del sistema público de pensiones, en vista del peligro a largo plazo que ya entonces empezaba a vislumbrarse: el envejecimiento demográfico.

2.5. Los gobiernos de Aznar en el cambio de siglo: alternancia en el poder y prosperidad económica (1996-2004)

Las elecciones de marzo de 1996 supondrían un nuevo hito en la historia política reciente de España. Por primera vez en casi una década y media, el PSOE salió derrotado y Felipe González dejó de ocupar la Moncloa. Aun así, cabe resaltarse que la derrota socialista se produjo por una mínima diferencia de apenas 300.000 votos con respecto al PP. Mientras que el partido de Aznar reunió 156 escaños, el PSOE quedó bastante cerca, con 141¹³⁵. Esto refleja que, pese al desgaste sufrido por la irrupción de innumerables escándalos, González demostraba seguir contando con una sorprendente capacidad de atracción del voto y que el PSOE mantenía unas bases excepcionalmente sólidas y fieles. Como señala Javier Tusell, los resultados de estas elecciones pueden ser calificados tanto como una “dulce derrota” para el PSOE y como una “amarga victoria” para el PP, que se vio obligado a buscar los apoyos de los nacionalistas periféricos para poder gobernar¹³⁶.

Se asentaban, de esta manera, algunos de los rasgos más característicos del sistema de partidos español: por un lado, la configuración de un sistema bipartidista en torno a una

¹³⁵ En la victoria de Aznar tuvo mucho que ver la política comunicativa que el PP desplegó desde finales de los años ochenta, presentándose como un partido de centro que recogía la herencia de la UCD de Suárez (figura que vivió una revalorización de su imagen durante los noventa) y que se alejaba de los planteamientos más radicales de la época de AP. Vid. DELGADO, L. E., *La nación singular: fantasías de la normalidad democrática española (1996-2011)*, Madrid, Siglo XXI de España Editores S.A., 2014, p. 55.

¹³⁶ TUSELL, J., “La alternancia de la derecha (1996-2000)”, en NAVAJAS ZUBELDIA, Carlos (ed.), *Actas del III Simposio de Historia Actual. Logroño, 26-28 de octubre de 2000*, Logroño, Gobierno de la Rioja. Instituto de Estudios Riojanos, 2002, p. 177.

fuerza nacional de centro-izquierda (PSOE) y una fuerza nacional de centro-derecha (PP), que se alternarían en el poder durante los años siguientes; y, por otro, que cuando uno de los dos grandes partidos nacionales no alcanzaba la mayoría absoluta, la llave de la gobernabilidad pasaba a manos de los partidos nacionalistas, que a cambio exigirían mayores concesiones en el nivel de competencias autonómicas¹³⁷.

Por su parte, IU, a pesar de obtener unos resultados históricos, no logró recibir el voto díscolo del PSOE en las proporciones que hubiera esperado, teniendo que conformarse con el 10,54% del voto y 21 escaños (muy lejos del ansiado *sorpasso*). Por detrás quedarían, como de costumbre, los partidos nacionalistas (CiU, con 16 escaños; PNV, con 5; Coalición Canaria (CC), con 4; o el *Bloque Nacionalista Galego* (BNG), con 2, entre otros)¹³⁸.

La consecuencia directa de la derrota socialista fue la renuncia de Felipe González como secretario general del PSOE en el XXXIV Congreso del partido en 1997. En esta decisión influyó, además del varapalo electoral, el desgaste interno sufrido desde inicios de los noventa por la aparición de una facción *guerrista* tras el distanciamiento entre González y Guerra a raíz del escándalo que afectó al hermano del vicesecretario general. La desaparición de González al frente del PSOE creó un vacío de poder que fue disputado durante años entre Joaquín Almunia y Josep Borrell, hasta que en julio del 2000 llegó a la Secretaría General un joven José Luis Rodríguez Zapatero, con el objetivo de renovar la dirección del partido¹³⁹.

Por lo que respecta al nuevo Gobierno, Aznar situó como una de sus prioridades el lograr cumplir con los objetivos de convergencia europeos establecidos en el Tratado de Maastricht, para alcanzar la meta de formar parte de los países fundadores de la Unión Económica y Monetaria. Para ello, sería necesario aplicar políticas de reducción del déficit y de la deuda pública, así como de la inflación y de los tipos de interés, y lograr la estabilidad del tipo de cambio. Toda una serie de propósitos que fueron abordados desde una estrategia de liberalización y privatización de bienes y servicios públicos, que

¹³⁷ En esta legislatura destaca el famoso Pacto del Majestic entre el PP y CiU, por el cual la formación catalanista apoyaría al candidato popular a cambio de mejores condiciones en la financiación de la autonomía catalana, un incremento en las transferencias competenciales, y el compromiso de acabar con el servicio militar obligatorio.

¹³⁸ Para una ampliación más detallada de los datos de las elecciones generales de marzo de 1996, véase: epígrafe I.1.7. de los anexos.

¹³⁹ JULIÁ, S. *et al.*, *op. cit.*, pp. 295-297.

continuarían la línea ya iniciada por los gobiernos socialistas¹⁴⁰. Como se profundizará más adelante, durante la primera legislatura popular salieron al mercado empresas públicas emblemáticas como Argentaria, Repsol, Endesa o Telefónica. El Gobierno contó con un importante despliegue mediático a favor de estas políticas, resaltando las bondades de las privatizaciones como forma de reducir drásticamente el gasto público, a la vez que se ingresaban importantes cuantías a las arcas del Estado¹⁴¹.

Esta política privatizadora se unía a la notable reducción de impuestos directos aplicada por el Gobierno, en sintonía con los planteamientos liberales del PP, y a un ciclo económico expansivo que favoreció el crecimiento del PIB, así como de las importaciones y exportaciones.

Pese a la evidente priorización de las cuestiones económicas, lo cierto es que durante la primera legislatura popular no se produjo un considerable retroceso en lo que a políticas de protección social se refiere. El descenso del desempleo favoreció la elevación media del nivel de vida y una coyuntura de “paz social” que hacía mucho tiempo que no se vivía en España. Además, aunque pudiera esperarse lo contrario, la relación entre el Ejecutivo y los sindicatos fue fluida y desde posiciones tendentes al acuerdo. Este clima de diálogo social permitió alcanzar relevantes acuerdos para revalorizar por ley la cuantía de las pensiones de acuerdo a la evolución del IPC, así como mejorar las pensiones mínimas¹⁴².

Los éxitos de los primeros cuatro años del PP en el Gobierno, sumado a la aún inestabilidad y falta de liderazgo en el PSOE, contribuyeron a que, en las elecciones generales del año 2000, Aznar lograra no solo revalidar su victoria, sino lograr una histórica mayoría absoluta. Con más del 44% del voto, los populares alcanzaron los 183 escaños. En segunda posición, un PSOE cuyo candidato, Joaquín Almunia, quedó lejos de lograr inquietar a su adversario, con el 34% del voto y 125 diputados. IU, por su parte, y tras el abandono de la vida política activa por parte de Julio Anguita, inició una dura etapa de pérdida de apoyos que se agudizó durante la primera década del siglo XX. En estas elecciones, la formación izquierdista recibió algo más del 5% de los votos, lo que se tradujo en solo 8 diputados. Tras los tres grandes partidos de ámbito nacional, se

¹⁴⁰ PINILLA GARCÍA, A., *op. cit.*, pp. 227-230.

¹⁴¹ Sobre el tratamiento mediático de las privatizaciones durante la primera legislatura del PP, véase: PAN-MONTOJO, J., “Las privatizaciones en el debate público español, 1996-2000”, *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, 9 (2003), pp. 185-216.

¹⁴² PINILLA GARCÍA, A., *op. cit.*, pp. 233-234.

situarían los partidos nacionalistas y regionalistas, encabezados por CiU (con 15 escaños) y el PNV (con 7 escaños)¹⁴³.

Aunque la mayoría absoluta alcanzada por el PP hacía presagiar una legislatura aún más cómoda que la anterior, la realidad fue que esta libertad de acción repercutió negativamente en el espíritu negociador y dialogante que caracterizó los cuatro años anteriores. Si bien el ciclo expansivo se mantuvo y las cifras macroeconómicas siguieron siendo muy favorables, la actitud de Aznar en relación a cuestiones como la política exterior o la articulación territorial de España, desgastaron considerablemente su imagen.

Tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, el Gobierno español inició un estrecho acercamiento a la Administración de George W. Bush. Aznar pretendía reforzar la posición de España en el extranjero e incluso mantener una política exterior autónoma y diferenciada de la UE. La decisión estadounidense de intervenir en Iraq en 2003 fue apoyada por el Gobierno español, pese a las movilizaciones multitudinarias bajo el lema “¡No a la guerra!”, lo que afectaría sustancialmente a su popularidad.

Por otro lado, la actitud dialogante mantenida con los agentes sociales hasta entonces dio un giro de 180°. Si durante la primera legislatura el diálogo social sirvió para incrementar la legitimidad del Ejecutivo, en la segunda fue precisamente la ruptura de este diálogo lo que colaboró a debilitarla. Aunque Aznar prometió mantener una actitud favorable al acuerdo tras ganar las elecciones en el 2000, en la primavera del 2002 pasaría a la amenaza de imponer unilateralmente las reformas que tenía en mente. También es cierto que la actitud de las principales centrales sindicales se endureció: UGT pasó a mostrarse más combativa, como quedó evidenciado al ausentarse del acuerdo sobre pensiones de abril de 2001 (Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del sistema de Protección Social); y la capacidad de alcanzar nuevos acuerdos por parte del secretario general de CCOO, José María Fidalgo, quedó reducida debido a la crisis interna que vivió el sindicato durante aquellos años. Este choque de trenes derivó en la convocatoria de la huelga general de junio de 2002 por parte de los dos sindicatos mayoritarios, que tuvo como desencadenante la reforma del subsidio de desempleo¹⁴⁴.

¹⁴³ Para una ampliación más detallada de los datos de las elecciones generales de marzo del 2000, véase: epígrafe I.1.8. de los anexos.

¹⁴⁴ GONZÁLEZ, J. J., “Bases sociales de la política española”, *op. cit.*, pp. 280-281.

Pese a la presión sindical, Aznar se mantuvo firme en sus postulados y afrontó la huelga, tratando de demostrar fortaleza y liderazgo ante sus bases y de cara al exterior, precisamente cuando se encontraba al frente de la presidencia europea. Tras la huelga, el entonces ministro de Trabajo, Juan Carlos Aparicio, fue sustituido por Eduardo Zaplana, que trató de restablecer el diálogo social¹⁴⁵.

Acercándose la fecha de las nuevas elecciones generales (14 de marzo de 2004), la mayoría de encuestas daban como ganador nuevamente al PP, que mantenía una importante diferencia con respecto al PSOE a pesar de presentar a un nuevo candidato a la Moncloa (Mariano Rajoy). Incluso podía aspirar a revalidar su mayoría absoluta. Esta situación de partida quedaría completamente alterada tras los atentados terroristas de carácter *yihadista* producidos el 11 de marzo en Atocha y otras estaciones de tren de Madrid, apenas tres días antes de los comicios. El Gobierno trató de adjudicar la autoría de dichos atentados a ETA, en un intento de desvincular los sucesos con la implicación española en la guerra de Iraq. Sin embargo, las informaciones apuntaban a que el Ejecutivo había intentado manipular a la opinión pública negando la autoría *yihadista*. La conmoción que provocaron los atentados, junto al descrédito del Gobierno por su actitud tras los mismos, fueron elementos clave que determinaron el vuelco electoral del 14 de marzo, en el que el PSOE de Rodríguez Zapatero se alzaría con la victoria gracias al voto de castigo que sufrió el PP¹⁴⁶.

2.6. Los gobiernos de Rodríguez Zapatero: avances sociales y crisis económica (2004-2011)

Las elecciones de 2004 dieron una victoria sin mayoría absoluta al PSOE, que superó los 11 millones de votos (más de un 42% del total), y obtuvo 164 escaños. El PP tuvo que conformarse con menos de un 38% de los votos y 148 escaños. La IU de Gaspar Llamazares, por su parte, repitió los decepcionantes resultados del año 2000, con un 5% de los votos y únicamente 5 diputados. CiU volvió a ser la fuerza nacionalista más votada,

¹⁴⁵ *Ibid.*, pp. 281-282.

¹⁴⁶ Para una ampliación acerca de la influencia de los atentados del 11-M en las elecciones del 14 de marzo de 2004, véase: REGO RODRÍGUEZ, E., "El 11-M y su impacto electoral", en RUANO GÓMEZ, J. de D. (coord.), *I Jornadas sobre Gestión de Crisis: más allá del riesgo. Facultad de Sociología de la Universidad de A Coruña, 9 y 10 de noviembre de 2005*, La Coruña, Servicio de Publicaciones de la Universidad de La Coruña, 2006, pp. 97-110.

con 10 diputados, aunque en el panorama catalán ERC experimentó un crecimiento espectacular, hasta situarse en los 8 diputados¹⁴⁷. El PNV mantuvo unos resultados similares a los del 2000, repitiendo con 7 escaños¹⁴⁸. Como desenlace, el PSOE lograría formar gobierno gracias al apoyo de IU, ERC, CC, BNG y Chunta Aragonesista.

En junio del 2000, José Luis Rodríguez Zapatero había logrado imponerse como nuevo secretario general del PSOE, derrotando a José Bono. Frente a la moderación de este último, la candidatura de Zapatero representaba la llegada a la dirección del partido de una nueva generación que pretendía impulsar un nuevo ciclo de aprobación de derechos y libertades, a la par que se mantenía el crecimiento económico heredado de las anteriores legislaturas populares. Algunas de las principales medidas llevadas a cabo por el nuevo Ejecutivo fueron: la elevación del SMI, la regularización de un importante número de inmigrantes ilegales, la aprobación del matrimonio homosexual y de la Ley Integral contra la Violencia de Género, o la retirada de las tropas españolas desplegadas en Iraq, lo que empeoró las relaciones con la Administración estadounidense¹⁴⁹.

Uno de los aspectos más polémicos durante esta legislatura estuvo relacionado con la problemática territorial. En 2005 el Congreso rechazó por amplia mayoría la reforma del estatuto del País Vasco defendida por el entonces *lehendakari* Juan José Ibarretxe, que pretendía un avance en el reconocimiento de la soberanía vasca, como habían acordado las fuerzas nacionalistas (excepto la izquierda *abertzale*) desde el Pacto de Estella de 1998. En lo referente al caso catalán, durante la segunda mitad de 2005 se debatió la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña que había sido redactada por el Parlamento catalán. La reforma quedó definitivamente aprobada por las Cortes el 30 de marzo de 2006, aunque con la introducción de modificaciones en varios puntos. Sin embargo, el PP recurrió el *Estatut* ante el Tribunal Constitucional, pronunciándose este en junio de 2010 mediante una sentencia que declaraba como inconstitucionales hasta 14 artículos del mismo. Desde entonces, se iniciaría una nueva etapa en las relaciones entre

¹⁴⁷ Desde las elecciones catalanas de diciembre de 2003, ERC formó parte del llamado “tripartito”, junto al *Partit dels Socialistes de Catalunya* (PSC) e *Iniciativa per Catalunya Verds* (ICV), desplazando a CiU y a su líder Jordi Pujol de la *Generalitat* por primera vez desde 1981. Pasqual Maragall se convertiría en el nuevo presidente catalán.

¹⁴⁸ Para una ampliación más detallada de los datos de las elecciones generales de marzo del 2004, véase: epígrafe I.1.9. de los anexos.

¹⁴⁹ DUARTE, Á., “La vida política”, *op. cit.*, pp. 314-316.

Cataluña y la Administración central, elevándose la tensión y las exigencias soberanistas¹⁵⁰.

En todo caso, el balance global de la primera legislatura de Zapatero fue muy positivo. Desde el punto de vista económico, España siguió disfrutando de años de crecimiento ininterrumpido del PIB y terminó de asentarse como un nuevo polo de atracción de la inmigración. Además, el empleo registró sus mejores datos desde la Transición, pese a la existencia de importantes deficiencias como la alta temporalidad o la dependencia excesiva de sectores como los servicios o la construcción.

Esta etapa de prosperidad y de avance en derechos propició que en las elecciones de marzo de 2008 el PSOE volviese a revalidar su victoria de 2004, aumentando sus escaños hasta 169 y repitiendo un total de votos superior a los 11 millones. El PP de Rajoy continuó siendo el primer partido de la oposición, con 154 escaños, y la IU de Llamazares confirmó su situación de práctica irrelevancia, reduciendo sus diputados a únicamente 2. El modelo bipartidista quedaba, aún si cabe, más reafirmado. En cuanto a los partidos nacionalistas, CiU alcanzó los 10 diputados y el PNV los 6, mientras que ERC sufrió un importante descenso, hasta los 3¹⁵¹.

A pesar del optimismo con el que el nuevo Gobierno socialista encaró la legislatura entrante, en vista de los éxitos de la anterior, lo cierto es que los siguientes años serían excepcionalmente negativos por la incidencia de la crisis de 2008, o Gran Recesión, a la que dedicaremos una mayor atención en el siguiente epígrafe. El colapso del sistema financiero estadounidense a partir de la quiebra de *Lehman Brothers* en septiembre de 2008 tuvo un efecto dominó sobre el resto de economías del mundo occidental. La falta de liquidez se tradujo en la limitación de los créditos y, como consecuencia, en la caída de la producción y el aumento del desempleo. A su vez, el PIB global cayó un 5,1% en 2009, además de producirse una profunda contracción del consumo¹⁵².

El impacto de la recesión condicionó toda la actividad política del Gobierno durante los siguientes años. Si bien es cierto que la actitud inicial del Ejecutivo fue la de aplicar políticas expansivas para favorecer la reactivación del consumo y de la actividad económica, el empeoramiento de la situación y el aumento de las presiones procedentes

¹⁵⁰ *Ibid.*, pp. 316-319.

¹⁵¹ Para una ampliación más detallada de los datos de las elecciones generales de marzo del 2008, véase: epígrafe I.1.10. de los anexos.

¹⁵² PINILLA GARCÍA, A., *op. cit.*, pp. 253 y ss.

de instituciones supranacionales como el FMI o el BCE obligaron a Zapatero a dar un giro de 180°. A partir de la primavera de 2010 se optó por una política de austeridad y de control del gasto público (que llevó a la reducción de los salarios en el sector público y a la congelación de las pensiones en 2010, al igual que a la reforma de las mismas en 2011), lo que tuvo graves consecuencias para la popularidad del Gobierno. El descontento fue generalizado ante el agravamiento de la crisis y el desempleo, así como los recortes en servicios públicos y en protección social, lo que derivó en la huelga general del 29 de septiembre de 2010, convocada por CCOO y UGT, además de CGT. A esto le seguirían las históricas movilizaciones populares iniciadas el 15 de mayo de 2011 (Movimiento 15-M o “movimiento de los indignados”), en las que se reclamó un modelo democrático más participativo y se cuestionó el bipartidismo preeminente en el sistema de partidos español.

Además de los aspectos económicos, que fueron protagonistas durante toda la legislatura, destaca el anuncio del cese definitivo de la actividad armada por parte de ETA en octubre de 2011, apenas un mes antes de las elecciones generales. Se ponía fin, de esta manera, a décadas de violencia terrorista, si bien la disolución de la organización no se produciría hasta mayo de 2018.

Pese a las críticas hacia los grandes partidos, lo cierto es que en las elecciones de noviembre de 2011 fue el PP quien obtuvo la victoria, como consecuencia directa de la pérdida de apoyos del PSOE por su gestión de la crisis. De esta manera, Mariano Rajoy se convertiría en el nuevo presidente del Gobierno, con 186 escaños. El PSOE, liderado por Alfredo Pérez Rubalcaba tras relevar a Rodríguez Zapatero, sufrió una importantísima caída de su fuerza electoral, recibiendo tan solo 7 millones de votos y 110 escaños. IU remontó notablemente con respecto a las elecciones de 2008 (fue capaz de recoger parte del voto “indignado”), obteniendo 11 diputados. También el partido Unión, Progreso y Democracia (UPyD), logró aumentar su peso parlamentario, alcanzando los 5 diputados. Los nacionalismos periféricos, por su parte, incrementaron sus resultados: CiU obtuvo 16 escaños, el PNV 5 y Amaiur (organización de la izquierda abertzale), 7¹⁵³.

¹⁵³ Para una ampliación más detallada de los datos de las elecciones generales de noviembre del 2011, véase: epígrafe 1.1.11. de los anexos.

3. Evolución económica

Desde la década de 1960 hasta inicios de la década de 2010, la evolución general de las transformaciones económicas españolas puede ser considerada como excepcionalmente positiva. Si bien es cierto que a lo largo de ese medio siglo se produjeron dos grandes crisis económicas (la crisis del petróleo y su prolongación hasta mediados de los años ochenta, y la Gran Recesión de 2008), hemos de subrayar que se vivieron etapas de prosperidad y crecimiento sin precedentes, como las correspondientes a los años del Desarrollismo (aún durante la dictadura) o el ciclo expansivo experimentado a partir de la segunda mitad de los años ochenta y, sobre todo, a partir de la segunda mitad de los años noventa hasta la Gran Recesión. Durante estas décadas se produjo “el periodo de crecimiento económico más acelerado de toda la historia contemporánea de España”, permitiéndole alcanzar niveles de desarrollo equiparables, e incluso superiores, a los de otros países de su contexto¹⁵⁴.

En definitiva, a lo largo de estos años se consolidaron los grandes cambios estructurales propios de las sociedades más avanzadas del mundo, como la reducción del peso del sector agrario en la economía en favor de la industria (y, más recientemente, en favor del sector servicios), la internacionalización y apertura de la producción, o la mejora y ampliación del Estado del Bienestar mediante una mayor inversión en gasto público.

A lo largo de este epígrafe describiremos las principales etapas en que puede dividirse la evolución económica en España desde finales del franquismo hasta inicios de la década de 2010, identificando las principales características de cada una de ellas y su relación con el desarrollo político-social del país, lo que tiene evidentes vinculaciones con la construcción de los sistemas de protección social y, concretamente, con la marcha del sistema público de pensiones.

¹⁵⁴ Cfr. PAN-MONTOJO, J., “El proceso económico”, en CANAL, J. (dir.), *Historia Contemporánea de España* (vol. 2), Barcelona, Taurus, 2017, p. 372.

3.1.El Plan de Estabilización y el “milagro económico español”

Desde la finalización de la guerra civil, y especialmente tras la Segunda Guerra Mundial, la dictadura franquista había quedado en una posición muy delicada en el panorama internacional. Repudiada por la práctica totalidad de las democracias por su apoyo a las fuerzas del Eje, España debió afrontar la reconstrucción del país en un contexto de aislamiento que hizo más difícil, si cabe, su recuperación material durante los años cuarenta y buena parte de los años cincuenta. Esta situación llevó al régimen a plantear una estrategia autárquica que pronto demostró su ineficacia. Sin embargo, el inicio de la Guerra Fría y el interés mutuo de España y EEUU por acercar posiciones en su lucha común contra el comunismo, permitió la firma de los Pactos de Madrid de septiembre de 1953, por los cuales España permitiría la instalación de varias bases militares estadounidenses en su suelo nacional a cambio de percibir ayudas económicas, militares y diplomáticas estadounidenses. Este importante reconocimiento se añadía al reciente concordato firmado con El Vaticano en agosto de ese mismo año. El apoyo estadounidense sería la puerta de entrada de España a la ONU en 1955 y, de esta manera, el principio del fin del aislamiento de posguerra.

Hacia finales de la década de 1950, la reactivación de la economía requería de un nuevo impulso para lograr desarrollarse completamente y recuperarse de los años perdidos. Además, esto coincidía con el recrudecimiento de las crisis internas entre las distintas familias que sustentaban al régimen. La respuesta dada por Franco a ambos problemas fue el nombramiento de un nuevo Gobierno en febrero de 1957 en el que los ministerios económicos fueron puestos en manos de hombres relativamente jóvenes, pragmáticos y con una alta formación, procedentes del Opus Dei¹⁵⁵. Esta nueva generación de tecnócratas, favorables a medidas de tipo liberalizador, sería el principal artífice del espectacular despegue de la economía española a partir de los años sesenta y su progresivo alineamiento con el resto de países occidentales.

El primer paso sería conseguir la adhesión de España a las principales instituciones económicas internacionales, que facilitarían la apertura hacia el exterior y ofrecerían la asesoría técnica y financiera necesaria para implantar las reformas que acabarían con el

¹⁵⁵ Destacaron las figuras de Mariano Navarro Rubio (Ministerio de Hacienda) y Alberto Ullastres (Ministerio de Comercio).

encorsetamiento propio de los años de posguerra. En este sentido, el régimen firmó un nuevo acuerdo de asociación con la Organización Europea de Cooperación Económica en enero de 1958, y logró su integración en el FMI y en el Banco Mundial¹⁵⁶.

Esta inclusión en los principales organismos económicos internacionales fue la base sobre la que se presentó en julio de 1959 el Plan de Estabilización (cuyo contenido fue supervisado por dichas instituciones), que vendría a modificar por completo la política económica del franquismo. Los principales artífices de su contenido fueron los economistas Juan Sardá Dexeus y Enrique Fuentes Quintana, que identificaron los principales desequilibrios a los que se enfrentaba la economía española de finales de los años cincuenta: una creciente tasa de inflación, un excesivo nivel de gasto público, una balanza de pagos negativa y la debilidad de la peseta¹⁵⁷. Para hacer frente a estos retos, el Plan de Estabilización promovía las siguientes medidas, entre otras:

- Para combatir la inflación: limitación de los créditos bancarios, establecimiento de un mayor control sobre los mismos y elevación de los tipos de interés, así como la restricción del aumento de los salarios exclusivamente a situaciones de incremento de la productividad.
- Para combatir el nivel de gasto público: elevación de la recaudación mediante impuestos (especialmente sobre la gasolina y en derechos de aduanas) y limitación del endeudamiento de las empresas públicas.
- Para mejorar la balanza de pagos: una mayor liberalización del comercio con el exterior mediante la reducción de aranceles, así como medidas de estímulo a la inversión extranjera.
- Para estabilizar la moneda: devaluación de la peseta, fijando un nuevo tipo de cambio con respecto al dólar (cuyo efecto inmediato fue la reducción de las importaciones y la elevación de las exportaciones).

Además, el Plan de Estabilización suponía una flexibilización general de la economía mediante la reducción de la intervención estatal en la misma y la eliminación de rigideces

¹⁵⁶ Cfr. PAN-MONTOJO, Juan, “El proceso económico”, *op. cit.*, pp. 392-393.

¹⁵⁷ Para un análisis en profundidad de la figura de Juan Sardá y los principios teóricos que inspiraron el plan, véase: SÁNCHEZ LISSEN, R. y SANZ DÍAZ, M^a. T., “El Plan de Estabilización español de 1959: Juan Sardá Dexeus y la economía social de mercado”, *Investigaciones de Historia Económica – Economic History Research*, 11 (2015), pp. 10-19; Para un estudio reciente acerca de la figura de Enrique Fuentes Quintana y la influencia de los postulados keynesianos en su pensamiento y en el Plan de Estabilización de 1959, véase: MARTORELL LINARES, M., “Enrique Fuentes Quintana: el falangista que leía a Keynes (1948-1957)”, *Ayer*, 121 (2021.1), pp. 253-283.

en la legislación laboral (aunque todavía muy lejos de los Estados liberales democráticos de Occidente)¹⁵⁸.

Aunque en 1960 el PIB y el nivel de empleo experimentaron un retroceso, una vez asentados los ajustes y habiéndose podido recomponer la economía, se inició una prolongada y estable etapa de crecimiento a partir de 1961. España consiguió sumarse a la coyuntura de prosperidad europea, modernizar su sistema productivo, fortalecer su peso en los mercados internacionales, aumentar la demanda interna y lograr un notable avance en el bienestar material de la población (pese a las todavía considerables diferencias con respecto a la Europa democrática). Además de los efectos estrictamente económicos, la apertura hacia el exterior favoreció el desarrollo de la industria del turismo, de las inversiones extranjeras y de la importación de productos foráneos, lo que a su vez generó mayores contactos con los usos, costumbres y mentalidades europeas.

Desde la aplicación del Plan de Estabilización, España llevó a cabo una aceleradísima modernización económica que le permitió situarse entre los países más industrializados del mundo. Estas transformaciones en el orden económico tuvieron profundos efectos en lo social y cultural. Será durante esta segunda mitad del franquismo cuando se produzca una verdadera revolución en el mundo rural, reduciendo su peso en el PIB nacional, mecanizándose y, como resultado, expulsando mano de obra hacia las industrias urbanas. Un éxodo rural que modificó por completo la estructura de la sociedad española y su urbanismo.

Todo este proceso supuso para la dictadura un verdadero balón de oxígeno que le permitió consolidarse sobre la base del progreso material, pero a su vez la etapa del Desarrollismo y su “milagro económico” provocó una serie de mutaciones en la sociedad española y sus mentalidades que serían el germen que terminaría por forzar su desaparición apenas quince años después.

¹⁵⁸ Cfr. MUÑOZ BENITO, R., *Medio siglo de crisis y reformas en España desde el Plan de Estabilización en 1959. Análisis de instrumentos y medidas para un nuevo milagro económico español* (tesis doctoral), Córdoba, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, 2016, pp. 90-96.

3.2.La incidencia de la Crisis del petróleo en la Transición

Hacia mediados de 1973 la marcha de la economía española era muy favorable, como consecuencia de la estable etapa de desarrollo experimentada desde hacía más de una década. El crecimiento con respecto al año anterior se situaba en el 8% del PIB, el desempleo era inferior al 2% y las reservas de divisas alcanzaban los 6.000 millones de dólares. Sin embargo, existían elementos de debilidad que se convertirían en graves problemas en los años siguientes, como la existencia de una tasa de inflación del 12%, doblando los niveles del resto de países de la OCDE¹⁵⁹.

Es en este contexto de aparente calma cuando empiezan a manifestarse los primeros efectos de lo que se conocerá como la Crisis del petróleo, que pondrá fin al largo periodo de crecimiento constante de las economías occidentales desde el final de la Segunda Guerra Mundial, o los “Treinta Gloriosos”, como se ha venido denominando tradicionalmente en la historiografía francesa. Los inicios de la crisis se remontan a los efectos de la guerra del Yom Kippur (octubre de 1973), entre Israel y varios países árabes. Como forma de sancionar a las potencias occidentales que dieron su apoyo a Israel, la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), compuesta en su mayoría por países árabes, tomó la decisión de encarecer el precio del crudo para Occidente. Esta acción tendría efectos devastadores sobre la economía mundial, puesto que el encarecimiento del petróleo, una de las energías básicas en la producción y en el transporte, tuvo su reflejo en el aumento generalizado de los precios de los productos y de los costes de producción, lo que derivó en una profunda recesión económica a escala global, estancamiento, así como el aumento del desempleo y de la inflación¹⁶⁰.

A esta situación se unía la decisión tomada por la Administración Nixon en 1971 relativa a abandonar la convertibilidad del dólar en oro, establecida en los acuerdos de Bretton Woods de 1944. La consecuencia directa fue la fluctuación e inestabilidad de los tipos de cambio, lo que favoreció inversiones especulativas en monedas europeas y, con esto, procesos inflacionistas que afectaron también a la peseta española¹⁶¹.

¹⁵⁹ SERRANO SANZ, J. M^a., “Crisis económica y transición política”, *Ayer*, 15 (1994.3), pp. 136-137.

¹⁶⁰ JULIÁ, S. *et al.*, *op. cit.*, pp. 480-482.

¹⁶¹ LUQUE ARANDA, M. y PELLEJERO MARTÍNEZ, C., “Crisis del petróleo, transición a la democracia y frenazo de la expansión turística en España, 1973-1985”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 37 (2015), p. 117.

Se produjo de esta manera una situación de “estanflación”, es decir, una combinación de estancamiento económico (caída de la demanda y del consumo) con una elevación de la inflación, de tal manera que la prioridad de la mayoría de las economías occidentales fue el control de esta inflación, aunque a costa de sacrificar el objetivo de pleno empleo, mediante políticas de ajuste que dieron por terminado el largo ciclo de hegemonía keynesiana de posguerra. Como reacción, los planteamientos neoliberales favorables a una mayor libertad de movimiento de capitales y a la reducción del intervencionismo estatal en la economía, encontraron cada vez más eco, llegando a su momento culmen durante los años ochenta, cuando Margaret Thatcher, en Reino Unido, y Ronald Reagan, en EEUU, lideraron sendas potencias bajo los preceptos del neoliberalismo. Además, la Crisis del petróleo y sus efectos iniciaron una etapa de acelerado debilitamiento del poder sindical en Europa y EEUU, lo que se tradujo en una desmovilización del tradicionalmente poderoso movimiento obrero occidental y su incapacidad de hacer frente a la externalización y relocalización de actividades, así como otras importantes transformaciones productivas de los años ochenta¹⁶².

En lo que se refiere al caso concreto de España, los efectos de la crisis fueron aún más destructivos que en otras economías occidentales, especialmente por la altísima dependencia del sector productivo con respecto a la importación del petróleo. Una elevación de su coste de tal magnitud repercutió de manera gravísima sobre la renta disponible de las familias españolas y sobre la demanda de bienes de consumo, lo que se unía al derrumbe de las exportaciones por la reducción de la demanda internacional, la disminución de las inversiones extranjeras y del turismo y la reducción de las remesas de divisas extranjeras por la caída de la emigración a Europa. Esta pérdida de ingresos coincidía además con un acelerado crecimiento del gasto público, dado que la política desplegada durante los primeros años de la crisis, tanto por el régimen franquista como por los gobiernos de inicios de la Transición, fue la de tratar de suavizar sus efectos mediante la subvención pública de parte del coste del petróleo, tratando de no afectar a las rentas y al empleo¹⁶³. Sin embargo, esto no podría mantenerse a largo plazo, pues el sobre coste para las arcas del Estado era insostenible, ahondándose los desequilibrios en la balanza de pagos y aumentando el déficit permanentemente hasta 1977. La inflación,

¹⁶² PAN-MONTOJO, J., “El proceso económico”, *op. cit.*, pp. 398-400.

¹⁶³ Recordemos que esta desfavorable coyuntura económica coincidía con los últimos años de la dictadura e inicios del complejo proceso de transición democrática, por lo que todos los gobiernos de la época priorizaron la paz social por encima de la aplicación de medidas de ajuste que pudieran suponer un incremento de la conflictividad socio-laboral.

ya situada en niveles preocupantemente altos antes de la crisis, siguió disparándose hasta el 24%. El empleo, por su parte, logró mantenerse por encima de la media de la OCDE hasta 1976 (gracias a la aplicación de las políticas compensatorias antes mencionadas), aunque a partir de 1977 la situación cambió completamente¹⁶⁴.

En definitiva, la actitud frente a la crisis que caracteriza tanto a los últimos gobiernos del franquismo como a los primeros de la Transición es la de pasividad y retraso consciente de las políticas de ajuste que otros países de Europa comenzaron a aplicar desde los primeros momentos de la recesión, precisamente por la especial debilidad e inestabilidad de los mismos y de la coyuntura política general del país.

Sin embargo, una vez que el nuevo régimen democrático empezó a asentarse tras las elecciones de junio de 1977, de las que resultó electo el primer Gobierno elegido por las urnas (el de la UCD de Adolfo Suárez), la cuestión económica pasó a un primer plano, pues su corrección resultaba vital para la supervivencia del proceso democratizador. De esta manera, con anterioridad incluso a la aprobación de la CE de 1978, se produjo uno de los grandes acuerdos de la época, que ejemplificaría a la perfección la política del consenso de la Transición: los Pactos de la Moncloa.

La pasividad de los gobiernos anteriores, que en un principio minusvaloraron la gravedad de la crisis, provocó que a la altura de 1977 la situación fuese insostenible y requiriese de una política económica de choque contra los efectos desastrosos arrastrados desde años atrás: en 1976 el coste de la vida había aumentado en un 19% y en 1977 podía llegar a alcanzar el 30%; el paro llegaba al 5% (dato que en aquel momento parecía alarmante) y el déficit exterior podría llegar a crecer hasta los 5.000 millones de dólares en ese año. Además, era de imperiosa necesidad contener la inflación para crear las condiciones de estabilidad requeridas para salir del atolladero. Las soluciones debían ser acordadas mediante consenso por parte de la mayor cantidad de fuerzas políticas y agentes sociales posibles, con el fin de evitar tensiones que pudieran poner en peligro al Gobierno recién constituido, o que pudieran afectar al avance del proyecto constitucional. Desde julio hasta octubre de 1977 los debates en torno al paquete de medidas de ajuste que debían ser aplicadas ocuparon un lugar protagónico en la actualidad política. Finalmente, y tras complejas negociaciones en las que todas las partes tuvieron que ceder en sus posiciones iniciales, el 25 de octubre se lograba el acuerdo entre la mayor parte de los

¹⁶⁴ SERRANO SANZ, J. M^a., *op. cit.*, pp. 137-145.

partidos políticos con representación parlamentaria. Aunque las organizaciones sindicales y empresariales no participaron en los mismos dada su falta de asentamiento, lo cierto es que se sumaron a ellos en pos de reforzar el clima de consenso¹⁶⁵.

El contenido de los mismos no solo fue de carácter económico, sino que también incorporaban toda una serie de transformaciones políticas, sociales e institucionales. Algunos de los puntos más relevantes fueron¹⁶⁶:

- El aumento del gasto público para fomentar la creación de empleo y mejorar la cobertura por desempleo. Además, se desarrollaría una reforma fiscal para establecer un sistema tributario más progresivo¹⁶⁷.
- Una importante reforma del sistema de la Seguridad Social, que pasó por la reducción de las cotizaciones sociales de los trabajadores y de los empresarios, mientras que se incrementaba la participación estatal (con el fin de estimular la contratación). También se promovió una mayor participación de los sindicatos y de la patronal en la gestión de la Seguridad Social.
- La intensificación de una política monetaria contractiva, tendente a reducir la inflación.
- El impulso de una política de contención de los precios y de los salarios, sancionando a aquellos convenios que se alejasen de lo pactado (resultó crucial la cesión de UGT y CCOO en esta cuestión, siguiendo las directrices de sus partidos hermanos, PSOE y PCE).
- Se plantearon las primeras bases de la futura reforma del mercado laboral, abocetando el Estatuto de los Trabajadores de 1980 y fomentando las fórmulas de contratación temporal.

Pese a lo trascendental de los Pactos de la Moncloa, y pese a que se logró contener la inflación y el desequilibrio en la balanza de pagos, la crisis aún se mantendría e incluso se intensificaría hasta mediados de la siguiente década. Lejos de despejarse el camino, en los años siguientes se volvió a producir una elevación del precio del petróleo como consecuencia del triunfo de la Revolución iraní en 1979 y la guerra entre Iraq e Irán en

¹⁶⁵ Para un análisis de los debates parlamentarios que condujeron a la firma de los Pactos de la Moncloa, véase: CABRERA, M., “Los Pactos de la Moncloa: acuerdos políticos frente a la crisis”, *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, 26 (2011), pp. 81-110.

¹⁶⁶ PAN-MONTOJO, J., “El proceso económico”, *op. cit.*, pp. 401-402.

¹⁶⁷ Esta mejora de los niveles de protección social provocó un importante crecimiento del gasto público, desde el 16% del PIB en 1975 hasta el 23% en 1982. *Vid.*, CABRERA, M., *op. cit.*, p. 108.

1980. El aspecto más preocupante del mantenimiento de la situación de crisis fue el nivel de desempleo. La sociedad española, acostumbrada a unos niveles de paro inferiores al 5% durante la etapa final del franquismo, presenció un crecimiento espectacular del mismo, que llegó a superar el 21% en 1985, lo que favoreció una peligrosa vinculación entre sistema democrático y malestar económico que dificultó aún más si cabe el asentamiento del nuevo régimen constitucional¹⁶⁸.

Por su parte, la necesaria reestructuración de la industria española para adecuarla a las necesidades de los nuevos mercados globales no fue acometida con la suficiente profundidad hasta bien iniciados los años ochenta (especialmente durante los mandatos socialistas). De esta época destacan los Pactos de la Castellana de junio de 1978, sobre la reestructuración del sector naval (aunque su alcance fue limitado), y los Pactos de la Moncloa, debido a la priorización del acuerdo y del consenso por encima de la toma de decisiones económicas de gran calado¹⁶⁹.

Desde principios de 1979 hasta finales de 1982, la inestabilidad gubernamental de la UCD, unida al nuevo impulso de la crisis de los precios del petróleo, hicieron que se perdiera el empuje reformador que parecían haber iniciado los Pactos de la Moncloa. Habría que esperar al triunfo electoral del PSOE en 1982 para que, aprovechando la fortaleza del nuevo Gobierno, que contaba con una cómoda mayoría absoluta, se acometieran las duras transformaciones que ya estaban aplicándose en otros países europeos. En efecto, el nuevo Ejecutivo, que situó al frente de la cartera de Economía y Hacienda al economista Miguel Boyer, tomó ejemplo del fracaso de la política expansiva aplicada por François Mitterrand en Francia desde 1981, para defender como única alternativa a la crisis la aplicación de políticas de ajuste, de contención salarial y de reconversión industrial. La ausencia de una oposición izquierdista lo suficientemente fuerte como para hacer sombra al Gobierno, junto a la hegemonía de los planteamientos neoliberales, favorecieron este cambio de rumbo, así como el inicial entendimiento con los sindicatos, que se tornaría en una progresiva tensión que explotaría hacia finales de la década.

¹⁶⁸ Para una ampliación más detallada de la evolución de las tasas de actividad, ocupación y desempleo desde la Transición, véase: epígrafe 2.2.1. de los anexos.

¹⁶⁹ MARÍN ARCE, J. M^a., “Crisis industrial y primeras medidas de reestructuración durante la Transición (1976-1982)”, en QUIROSA-CHEYROUZE MUÑOZ, R. (coord.), *Historia de la Transición en España. Los inicios del proceso democratizador*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2014 (edición digital), pp. 125-126.

La política económica socialista tras su llegada al poder pasó por continuar devaluando la peseta para promover las exportaciones y limitar las importaciones, de tal manera que se produjesen avances en el recorte del déficit de la balanza de pagos. También se elevaron los impuestos, aunque no se logró corregir los desequilibrios en las cuentas públicas a corto plazo. Además, las políticas de reconversión industrial, que redujeron el tamaño de los sectores en crisis, tuvieron un efecto catastrófico sobre el empleo, disparándose hasta 1985. Sin embargo, aunque los efectos inmediatos fueron negativos, lograron sentar las bases de la recuperación del crecimiento, el saneamiento de las cuentas públicas y la reducción de la inflación, que permitieron a España afrontar el determinante proceso de integración europea en mejores condiciones, así como preparar las bases para sumarse a la coyuntura expansiva de la segunda mitad de la década¹⁷⁰.

3.3. Modernización, expansión económica e integración europea

A partir de la segunda mitad de 1985 y principios de 1986, España inicia una nueva etapa en su evolución económica, caracterizada por la recuperación del crecimiento sostenido y el aumento de la renta per cápita disponible. Para que se produjese esta coyuntura favorable, tuvieron que coincidir diferentes factores. En primer lugar, a partir de 1986 se inicia la segunda legislatura del PSOE, nuevamente por mayoría absoluta, lo que implicó una estabilidad política prolongada y la consolidación de las instituciones democráticas. En segundo lugar, fue determinante la incorporación efectiva de España a la CEE, ampliando las posibilidades comerciales del país, además de posibilitar una importantísima inyección de capitales procedentes de los fondos estructurales europeos. En tercer lugar, se mantuvo un nivel moderado en los precios del petróleo y de otras materias primas, algo fundamental para una economía tan dependiente de la importación de energías como la española. Finalmente, podemos destacar el impulso que recibieron las inversiones extranjeras gracias a la mejora de la confianza en la economía española, de tal manera que el sistema productivo pudo contar con los recursos necesarios para llevar a cabo una profunda modernización tecnológica y organizativa¹⁷¹.

¹⁷⁰ PAN-MONTOJO, J., "El proceso económico", *op. cit.*, pp. 404-406.

¹⁷¹ JULIÁ, S. *et al.*, *op. cit.*, pp. 490-492.

Ahora bien, la mejora general de los indicadores macroeconómicos no logró ocultar el mantenimiento de importantes desequilibrios, especialmente el elevado nivel de desempleo que, aunque se redujo moderadamente hasta el 16% en 1990, seguía encontrándose por encima de la media comunitaria. Las políticas de ajuste de la primera legislatura socialista habían resultado demoledoras para un empleo que, además, había experimentado una progresiva precarización¹⁷².

Asimismo, la asunción de políticas liberalizadoras por parte del PSOE y la priorización de las reformas económicas sobre los avances en protección social, provocaron un creciente desencanto entre buena parte de los trabajadores y sindicatos. En específico, la posición de UGT con respecto a las políticas defendidas por Felipe González fue transitando desde la inicial comprensión hasta la firme oposición. Durante la primera legislatura socialista, UGT había aceptado las políticas de ajuste y de reconversión, pese a la dramática situación del empleo, bajo la premisa de que era preferible que fuesen los socialistas quienes gestionasen estas reformas antes que la derecha. El sindicato liderado por Nicolás Redondo incluso llegó a firmar el AES de 1984, junto al Gobierno y la CEOE (mientras que CCOO se abstuvo), actuando aún como fiel escudero del Ejecutivo. Esta confianza en el Gobierno se truncó de manera clara cuando en julio de 1985 se presentó el proyecto de reforma de las pensiones, que fue considerado por UGT como “la culminación de un proceso de ofensiva contra los derechos conquistados por los trabajadores”. Este proyecto no solo suponía el endurecimiento de las condiciones de acceso a las pensiones de jubilación, sino que se pretendía aplicar sin negociación previa con las centrales sindicales. Este sería el punto de inflexión que marcaría el cambio de rumbo de las relaciones entre el Gobierno del PSOE y su tradicional sindicato hermano, aunque aún UGT se resistiría a participar en la huelga general del 20 de junio convocada por CCOO precisamente contra dicha reforma de las pensiones¹⁷³.

Aunque la tensión de 1985 significó un antes y un después en el seno de la “familia socialista”, el verdadero punto álgido de esta ruptura llegaría a finales de 1988.

¹⁷² Cabe resaltar que la reforma laboral de 1984 potenció la contratación temporal como medida para favorecer la creación de empleo. Aunque actuó como dinamizadora de la contratación, no es menos cierto que esta proliferación del trabajo temporal incidió en el aumento de la inestabilidad e inseguridad laboral. Además, la temporalidad de estos nuevos puestos de trabajo supuso la vuelta periódica de los trabajadores a una situación de desempleo, lo que agravó los costes para las arcas públicas en concepto de protección por desempleo. *Vid.* PURCALLA BONILLA, M. A. y JORDÀ FERNÁNDEZ, J., *Las relaciones laborales en España hasta la Constitución de 1978*, Madrid, Dykinson SL, 2007, pp. 151-152.

¹⁷³ JULIÁ, S. *et al.*, *op. cit.*, pp. 284-285.

Concluyendo la década, el Gobierno mantenía una política que priorizaba la contención del incremento de los salarios, de tal manera que el poder adquisitivo de los mismos cayó. El desempleo se mantenía en niveles excesivamente elevados y además los niveles de protección social distaban mucho de lo que cabría esperar tras más de una legislatura de mandato socialista. Ante esta situación, UGT temía que CCOO acaparase la representación de los trabajadores desilusionados con el Ejecutivo si no desplegaba un discurso propio diferenciado, e incluso enfrentado, al del PSOE. Los desencuentros entre el dirigente ugetista Nicolás Redondo y el ministro de Economía y Hacienda, Carlos Solchaga, crecieron en intensidad, acusando el primero al segundo de traicionar a los trabajadores, de situarse del lado de la patronal y de no impulsar una mayor redistribución de las rentas y mejores prestaciones sociales aprovechando la coyuntura de crecimiento económico. De esta manera, UGT y CCOO volvieron a acercar posiciones en pos de forzar al Gobierno a dar un giro a su política económica. La tensión llegó a su culmen cuando el Ejecutivo presentó un proyecto de ley para fomentar el empleo juvenil, que fue interpretado por las centrales sindicales como un paso más en la precarización del trabajo y en la promoción de la temporalidad del mismo¹⁷⁴.

Como respuesta, tanto UGT como CCOO convocaron un paro general de 24 horas para el 14 de diciembre de 1988, exigiendo la retirada del plan de empleo juvenil. Sin embargo, esta reivindicación, que no dejaba de ser coyuntural, fue aprovechada para movilizar a los trabajadores en pos de forzar un “giro social” en la política gubernamental, que debería pasar por aumentar el subsidio de desempleo (de especial relevancia en vista del elevado nivel de paro), mejorar el poder adquisitivo de los trabajadores e incrementar la cobertura social. La huelga general del 14-D fue un rotundo éxito, la mayor de todas las conocidas desde la Transición. Logró la práctica paralización del país, con un seguimiento de más de 8 millones de trabajadores. Felipe González, acostumbrado a gobernar sin una oposición realmente articulada y capaz de hacerle frente, sufrió un duro varapalo personal que hizo peligrar su propia continuidad en el poder, evidenciándose nítidamente una gran desafección de la sociedad española con respecto a su gestión económica.

Pese a las dificultades del momento, el Gobierno captó el mensaje y, aunque con importantes diferencias con los sindicatos que se mantendrían durante los años siguientes, desplegó una serie de políticas tendentes a aumentar el gasto social y mejorar las

¹⁷⁴ MARÍN ARCE, J. M^a., “Los socialistas en el poder (1982-1996)”, *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, 20 (2008), pp. 57-59.

prestaciones sociales, dando un mayor desarrollo al Estado del Bienestar en España. Se trataba de recompensar de esta manera a la clase trabajadora y a las clases medias por sus esfuerzos durante el periodo de ajustes previo. Algunas de las principales medidas adoptadas fueron: la revalorización de las pensiones, una mayor cobertura por desempleo y la puesta en marcha de las pensiones no contributivas (Ley de Prestaciones No Contributivas de 1990), promoviendo de esta manera una verdadera universalización de las pensiones. Estas iniciativas se unían a la mejora de la sanidad con la creación del Sistema Nacional de Salud a raíz de la Ley General de Sanidad (abril de 1986), así como el aumento de la inversión en educación, urbanismo e infraestructuras¹⁷⁵.

En definitiva, entre 1988 y 1992 el Estado dedicó crecientes cantidades de dinero público a la extensión del Estado del Bienestar y a la mejora de la protección social, lo que sería determinante a la hora de que el PSOE obtuviese nuevos caladeros de votos entre aquellos colectivos especialmente beneficiados por este “giro social”, como los jubilados. Serían estos nuevos electores los que sustentarían al PSOE en las siguientes elecciones hasta 1996, contrarrestando de esta manera la progresiva pérdida de apoyos entre los trabajadores y la juventud (tradicionales soportes del socialismo en España desde la Transición)¹⁷⁶.

Iniciada la década de 1990, la marcha de la economía global era aún positiva, aunque el aumento del gasto público situaba la balanza de pagos en un estado de déficit, lo que dificultaría la situación cuando a partir de la segunda mitad de 1992 se empezaron a sentir los efectos de una fuerte recesión. Tras los festejos de aquel verano (Juegos Olímpicos de Barcelona y Exposición Universal de Sevilla), que fueron considerados como la expresión de una España próspera y moderna, llegaría nuevamente una etapa de depresión que destaparía las debilidades económicas que el país no había sido capaz de corregir. Nuevamente el PIB cayó en picado y el desempleo se disparó hasta casi el 24% (en 1993 y 1994). Esta coyuntura de crisis golpeó duramente al partido en el Gobierno, inmerso en una vorágine de descrédito a causa de los numerosos escándalos aireados a lo largo de las últimas fechas.

Durante los años finales del PSOE en el poder se volverían a aplicar medidas de ajuste (esta vez el encargado sería el recién nombrado ministro de Economía en 1993, Pedro

¹⁷⁵ *Ibid.*, pp. 59-63.

¹⁷⁶ GONZÁLEZ, J. J., “Bases sociales de la política española”, *op. cit.*, p. 275.

Solbes) para sanear las cuentas. Se elevaron los tipos de interés para controlar la inflación, se promovió una reforma laboral en 1994 que facilitó el despido y la contratación temporal, y se llevó a cabo una intensa campaña de privatización de empresas públicas con el objetivo de lograr una importante inyección de ingresos que redujesen el déficit y que ayudasen a alcanzar los objetivos de la Unión Monetaria prevista en el Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht de 1993)¹⁷⁷.

3.4. Prosperidad y desarrollo en el cambio de milenio

La llegada del PP al poder coincidió con la recuperación de la crisis de 1992-1994. A la altura de 1996 y, sobre todo, desde 1997 en adelante, la evolución del PIB fue muy favorable (en torno al 3,5% anual). El contexto económico mundial era próspero, lo que repercutía directamente en la dinámica española, cada vez más interrelacionada con el resto de países europeos. Por otra parte, el nuevo Gobierno estableció como uno de sus objetivos prioritarios la adecuación de la economía a los requisitos de convergencia de Maastricht, necesarios para lograr la incorporación de España al euro como país fundador (Aznar hizo hincapié en que España formase parte de los países fundadores de la moneda única, a pesar de la dificultosa posición de salida con que partía al llegar a la Moncloa). Hacia 1998, la inflación había logrado reducirse por debajo del 2%, lo que suponía cumplir con creces las exigencias de Bruselas. Lo mismo ocurría con los tipos de interés a largo plazo y con el nivel de déficit de las administraciones públicas, que se situaban por debajo de los límites marcados. Por lo que respecta a los niveles de deuda pública, dado que incluso las grandes potencias de la UE no fueron capaces de cumplir con los objetivos, se apostó por una interpretación más flexible, lo que benefició también al Gobierno de Aznar. En definitiva, sorprendentemente incluso para el resto de países europeos, España logró estar entre los miembros fundadores del euro el 1 de enero de 1999 (que empezaría a ponerse en circulación en 2002)¹⁷⁸.

La buena marcha de la economía se tradujo, además de en un avance del PIB, en una espectacular reducción del desempleo, lo que se convirtió en uno de los grandes reclamos electorales utilizados por el PP para su reelección por mayoría absoluta en el 2000. Si a

¹⁷⁷ PAN-MONTOJO, J., "El proceso económico", *op. cit.*, pp. 411-412.

¹⁷⁸ POWELL, C., *op. cit.*, pp. 576-578.

finales de 1996 la tasa de desempleo superaba el 21%, a finales de 1999 se había reducido al 15%, y a finales de 2003, apenas unos meses antes de concluir la segunda legislatura popular, rondaba el 11%¹⁷⁹. La creación de empleo posibilitó, a su vez, que desde la segunda mitad de los años noventa España pasase a ser uno de los principales destinos europeos para la población inmigrante.

Otro de los rasgos más característicos de la primera legislatura de Aznar fue el impulsó dado al proceso liberalizador y privatizador ya iniciado por los gobiernos socialistas durante la primera mitad de la década. Con Rodrigo Rato a la cabeza del Ministerio de Economía y Hacienda, se llevó a cabo un amplio programa de liberalización en diferentes sectores, como el de las telecomunicaciones (con la Ley de Televisión por Cable), en el sector eléctrico o en el del transporte aéreo. También se desplegó un amplio programa de privatización de empresas públicas como Argentaria, Enagás, Repsol, Endesa o Telefónica, a las que siguieron otras como Tabacalera o Iberia. En resumen, entre 1996 y 1999 los ingresos por privatización de empresas públicas rozaron los 5 billones de pesetas (fundamentales para lograr la rápida disminución del déficit exigida por Europa), reduciendo considerablemente el peso del sector público¹⁸⁰. La bajada de impuestos fue otro de los buques insignia de la política económica popular, aplicándose en 1999 una nueva reforma fiscal que conllevó una reducción media del IRPF del 11%¹⁸¹.

Al comenzar el nuevo siglo, ya en la segunda legislatura de Aznar y en la primera de Rodríguez Zapatero, el crecimiento del PIB continuó estable hasta 2008. La deuda y el déficit público fueron reduciéndose también entre el 2000 y el 2006 (de un 57,8% respecto al PIB a un 39,1% en el caso de la deuda, y de un 1,16% de déficit respecto al PIB a un superávit del 2,12%). Con respecto a la tasa de desempleo, también evolucionó de manera positiva, alcanzando su punto más bajo en 2006, situándose por debajo del 8,3% respecto a la población activa. Los niveles de gasto público se mantuvieron estables, independientemente del signo político del partido en el poder, experimentándose un importante avance y consolidación del Estado del Bienestar. Sin embargo, esta situación económica boyante y saneada acabaría con la Gran Recesión de 2008 y sus efectos

¹⁷⁹ Para una ampliación más detallada de la evolución de las tasas de actividad, ocupación y desempleo desde la Transición, véase: epígrafe 2.2.1. de los anexos.

¹⁸⁰ POWELL, C., *op. cit.*, pp. 578-581.

¹⁸¹ PINILLA GARCÍA, A., *op. cit.*, p. 231.

durante los años siguientes, que pondría sobre la mesa las debilidades que, pese a todo, mantuvo la economía española¹⁸².

3.5. La Gran Recesión de 2008 y sus primeras consecuencias

La quiebra de la compañía de servicios financieros *Lehman Brothers* en septiembre de 2008 supuso el pistoletazo de salida de la mayor crisis global conocida en el siglo XXI (aunque se venía fraguando desde los problemas en el mercado inmobiliario de EEUU de 2006 y la crisis de las hipotecas *subprime* de 2007)¹⁸³. Esta profunda crisis económica y financiera, que pronto sería conocida como la Gran Recesión, tendría fatídicas consecuencias para la economía española durante los siguientes años.

El origen del derrumbe de *Lehman Brothers* y, en definitiva, del sistema financiero estadounidense, se debe a la explosión de la burbuja de activos inmobiliarios desarrollada desde finales de los años noventa, que fomentó una continuada alza de los precios del mercado inmobiliario, no solo en EEUU sino también en países europeos como España (desde 1997 hasta 2007 crecieron un 180%). Este aumento constante de los precios inmobiliarios pudo producirse gracias a otra peligrosa burbuja, de crédito en este caso, que se destinó a la financiación de hipotecas de bienes inmuebles. De esta manera, el endeudamiento de las familias y de la banca llegó a niveles desconocidos hasta entonces. Las facilidades para acceder a créditos hipotecarios a largo plazo y a bajo interés, junto a las ventajas fiscales impulsadas por los gobiernos para la contratación de este tipo de productos financieros, promovieron que especialmente las clases medias se endeudasen en unas proporciones y en un ritmo desmedido. A su vez, las entidades financieras quedaron en una situación de enorme dependencia con respecto a la capacidad de estas familias de cumplir con el pago de sus créditos. En definitiva, un cóctel extremadamente peligroso que estalló finalmente a partir de 2008¹⁸⁴.

El crac bursátil en EEUU tuvo como efecto inmediato la falta de liquidez para las empresas y las familias, lo que ocasionó una paralización de la economía por carencias en la financiación. El cierre de empresas conllevó la expulsión de millones de trabajadores

¹⁸² *Ibid.*, pp. 235-237.

¹⁸³ *Ibid.*, pp. 253-254.

¹⁸⁴ Cfr. COSTAS COMESAÑA, A., "Lo que nos revela la crisis financiera de 2008. Acerca del capitalismo actual", *Ayer*, 90 (2013.2), pp. 233-246.

del mercado laboral en todo el mundo, lo que incrementó la morosidad (empresas y familias incapaces de hacer frente al alto grado de endeudamiento que habían contraído durante los años anteriores) y desplomó el consumo y el comercio global¹⁸⁵. Un dato que refleja inequívocamente la magnitud de la recesión es el de la caída del PIB en 2009: un 2,4% en EEUU, un 4% en la UE y un 1,8% en América Latina¹⁸⁶.

En el caso de España, desde finales de la década de los noventa se venía experimentando un acusado crecimiento del endeudamiento de las familias y las empresas, como resultado de los bajos tipos de interés establecidos como condición para sumarse a la Unión Económica y Monetaria en 1999. Esta coyuntura favorable promovió la concesión de créditos hipotecarios por parte de las entidades financieras, incluso a clientes incapaces de demostrar altos niveles de solvencia. La inversión en España hasta el estallido de la crisis fue en aumento, destinándose buena parte de la misma a los bienes inmuebles (utilizados como activos especulativos), lo que dio pie al crecimiento de la burbuja inmobiliaria que acabaría por explotar a partir de 2008. Además, el desmesurado peso del sector de la construcción en el sistema productivo español (que, como consecuencia, ocupaba a más de dos millones de trabajadores, generalmente mano de obra poco cualificada), es una de las causas que explican la especial virulencia con que la Gran Recesión golpeó al país¹⁸⁷.

Apenas un año después del inicio de la crisis, en 2009, los datos eran más que preocupantes: el presupuesto de la Administración Pública registraba un déficit del 11,2% del PIB y el paro había ascendido hasta el 18%¹⁸⁸. Pese a ello, la actitud del Gobierno de Zapatero durante los primeros años de la crisis hasta la primavera de 2010 fue la de, primero, negar la existencia de dicha crisis, y, segundo, una vez que los efectos de la misma eran evidentes, considerarla una crisis coyuntural que no requería de duras

¹⁸⁵ Para un estudio detallado de las diferentes causas implicadas en la Gran Recesión de 2008, véase: MAYA MUÑOZ, G., *Crisis económica: la primera gran recesión del siglo XXI*, Medellín, Universidad Nacional de Colombia, 2014.

¹⁸⁶ *BBC News*, “Economía mundial: lo que la crisis se llevó”, 15-XII-2009 (actualizado: 21-I-2010). Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/economia/2010/01/091215_crisissellevo_economia_impacto_crisis_mj (fecha de acceso: 29 de enero de 2022).

¹⁸⁷ Cfr. FERNÁNDEZ NAVARRETE, D., “La crisis económica española: una gran operación especulativa con graves consecuencias”, *Estudios Internacionales: Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile*, 183 (enero-abril) (2016), pp. 119-151.

¹⁸⁸ Para ser conscientes del acelerado empeoramiento de la situación, recordamos que tan solo dos años antes, en 2007, el paro se situaba en torno al 8%. En todo caso, la cifra del 18% para 2009 quedaría muy superada por la evolución del desempleo durante los años siguientes, superando el 25% en 2012 y 2013. *Vid.* epígrafe 2.2.1. de los anexos.

políticas de ajuste. Al contrario, el objetivo del Gobierno socialista era lograr salir del atolladero mediante la puesta en práctica de políticas de estímulo de la economía aumentando la inversión pública (como el famoso Plan E, destinado a fomentar obras públicas). Sin embargo, la realidad era que, no solamente el final de la crisis no estaba cerca, sino que lo peor de la misma aún estaba por llegar. La solvencia de España empezó a ser puesta en duda por las grandes agencias de calificación de la deuda pública, como *Standard & Poor's*, a la vez que la desconfianza sobre la estabilidad del sistema financiero crecía, especialmente en lo relativo a las cajas de ahorro. La situación llegó a un punto límite en la primavera de 2010, cuando la prima de riesgo española llegó a los 164 puntos, lo que hizo que el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros de la UE (Ecofin) instara a España a lograr un recorte de su gasto público de 15.000 millones de euros entre 2010 y 2011. La situación del Gobierno era límite: negarse a aplicar las medidas de ajuste impuestas desde Europa significaría que la confianza de los mercados en la economía española seguiría cayendo, lo que dificultaría aún más la colocación de deuda. Además, se corría el riesgo de que la economía española llegase a ser intervenida. De esta manera, el Ejecutivo tuvo que dar un giro de 180° en su dirección económica y aplicar un duro programa de recortes en el gasto público, que continuaría el PP tras su llegada al poder a finales de 2011¹⁸⁹.

Algunas de las principales medidas de ajuste fueron: 1) La reducción de los salarios del funcionariado en un 5% durante 2010 y su congelación en 2011; 2) La no revalorización de las pensiones durante 2011 (exceptuando las mínimas y las no contributivas); y 3) Un recorte de más de 6.000 millones de euros en inversión en infraestructuras¹⁹⁰. En definitiva, los recortes presupuestarios acometidos desde mediados de 2010 fueron la estocada final para el Gobierno de Rodríguez Zapatero, cuya popularidad se vio aún más debilitada, si cabe, de lo que ya estaba desde el inicio de la crisis. A esto se añadiría la reforma laboral presentada en junio de 2010 (que abarataba el despido, entre otras medidas, y que derivó en la convocatoria de la huelga general del 29 de septiembre de aquel año por parte de CCOO y UGT) y la reforma de las pensiones de 2011 (cuya novedad más polémica fue la elevación progresiva de la edad legal de jubilación hasta los 67 años). El descontento entre la población terminaría por expresarse en la ocupación de las principales plazas de todo el país durante el famoso Movimiento

¹⁸⁹ FERNÁNDEZ NAVARRETE, D., *op. cit.*, pp. 128-130.

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 130.

15-M, que evidenciaba el momento crítico que atravesaba la sociedad española a la altura de 2011.

4. Evolución social

Durante el último tercio del siglo XX y principios del actual siglo XXI la sociedad española ha experimentado toda una serie de profundas transformaciones que la han modificado de manera muy acelerada. El tránsito de una dictadura de ideología ultraconservadora a la apertura democrática y la modernización en apenas unas décadas produjo la aparición de nuevas realidades cuyo análisis resulta fundamental a la hora de comprender la historia reciente de nuestro país.

En este epígrafe analizamos tres de las principales novedades que, a nuestro juicio, más han influido en la actual realidad social española. A su vez, tienen especial relación con el objeto central de nuestra investigación, esto es, la evolución del sistema público de pensiones y el debate en torno al mismo. Nos referimos a cuestiones tales como la transformación del modelo tradicional de familia y el surgimiento de nuevas estructuras familiares, el proceso de incorporación de las mujeres al mercado de trabajo y su encaje en el sistema de pensiones, así como la aparición de toda una generación de jóvenes cuya inserción en el mercado laboral ha estado mediatizada por las consecuencias de la Gran Recesión de 2008 y la permanente precariedad e inestabilidad vital.

4.1.La transformación de los modelos de familia

Uno de los cambios más profundos y que mayor impacto ha tenido en la configuración actual de la sociedad española ha sido la transformación de la familia. En España, como en otros países del Sur de Europa, el papel del núcleo familiar en la organización social ha sido aún más predominante que en otras regiones. El modelo de Estado del Bienestar de tipo mediterráneo ha desarrollado características propias precisamente por la centralidad del ámbito familiar en la provisión de recursos, lo cual ha actuado tradicionalmente como contrapeso a la escasez de prestaciones estatales.

El modelo familiar tradicional se vio sometido a profundas alteraciones durante la década de los años sesenta del siglo pasado. La economía española, como acabamos de analizar, se modernizó a pasos agigantados, a la vez que la dictadura franquista comenzó a relajar progresivamente algunas de las restricciones políticas mantenidas desde el inicio del régimen. España comenzó a abrirse al exterior y el turismo fue uno de los fenómenos

que mayor influencia tuvieron en la transformación de los hábitos, costumbres y mentalidades. De igual manera, la emigración a otros países del entorno europeo con regímenes democráticos, libertad y derechos políticos permitió a muchos españoles conocer realidades sociales muy distintas a las existentes en la España de mediados del siglo XX.

Por otra parte, el proceso de urbanización acelerada y la movilización de numerosas familias del campo a la ciudad propiciaron el abandono de prácticas tradicionales y la decadencia de la familia extensa. Las familias de entornos urbanos, mucho más reducidas en número de miembros, con niveles de renta más altos, un mayor acceso a la cultura, a la tecnología y a los servicios públicos, y con perspectivas de progreso en la escala social más ambiciosas, fueron las que reflejaron mayor celeridad en sus transformaciones.

Con respecto a esto último, comencemos analizando la evolución de los distintos tipos de hogares desde los años sesenta hasta la actualidad. Las familias españolas de mediados del siglo pasado se caracterizaban por ser muy numerosas y, además, incluir en ellas a más parientes además del núcleo familiar (abuelos, tíos, etc.). Las tasas de fecundidad eran elevadas y las políticas pro-natalistas del franquismo animaban a la conformación de familias amplias. Además, la precariedad y dureza del trabajo rural incentivaba la procreación de numerosos hijos que pudieran ayudar en las labores. Por otra parte, la insuficiencia de la protección social de la vejez implicaba el desamparo de los ancianos, dependiendo en la mayoría de los casos del socorro de los hijos. A todo esto cabría añadir la falta de formación en materia sexual y la ausencia de métodos anticonceptivos, perseguidos por el régimen y repudiados por la moral conservadora imperante.

Aunque era un proceso ya iniciado desde la posguerra, la reducción del tamaño medio de la familia española se aceleró a partir de los años sesenta y las transformaciones a las que hemos aludido. Sin embargo, fue a partir del advenimiento de la democracia cuando se produjo un desplome absoluto de la natalidad a finales de los años setenta que afectó directamente al tamaño de las familias. Si en 1960 el tamaño medio de las familias españolas se situaba en 4 miembros, a principios del siglo XXI apenas superaba los tres miembros¹⁹¹.

¹⁹¹ CAMPO, S. del y RODRÍGUEZ-BRIOSO, M^a del M., “La gran transformación de la familia española durante la segunda mitad del siglo XX”, *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 100 (octubre-diciembre de 2002), pp. 104-105.

Si bien durante los años ochenta los hogares extensos experimentaron una cierta recuperación a consecuencia de la necesidad de muchas parejas jóvenes de volver al núcleo familiar como resultado de la carestía provocada por la crisis económica, a partir de la década de los noventa aumentó progresivamente la proporción de jóvenes emancipados. Esta tendencia volvió a dar marcha atrás a partir de la crisis de 2008, encontrándonos en la actualidad con unos niveles excepcionalmente altos de retraso en la edad de emancipación.

Paralelamente, lo que no ha dejado de caer es el número de miembros en las familias. Los apenas 3 componentes a los que aludíamos durante los primeros años de la década de los 2000 se han reducido hasta los 2,5 en fechas tan recientes como 2017. Esto se debe, entre otras razones, a que las parejas tienden a tener menos hijos y a que durante las últimas décadas han proliferado modelos alternativos de familia como las parejas sin hijos o los hogares monoparentales¹⁹².

La familia nuclear (con o sin descendencia) sigue siendo el modelo mayoritario de convivencia, pero ha ido perdiendo peso de manera ininterrumpida. El tipo de hogar más frecuente en la actualidad está conformado por dos personas (30,4% del total), seguido de los unipersonales (25,7% del total). Los hogares conformados por tres o cuatro personas se han ido reduciendo y los de cinco o más apenas suponen el 5,8% del total.

Por su parte, los hogares monoparentales o monomarentales (un único adulto e hijos/as) han incrementado su número hasta representar más del 10% del total. Cabe señalar que este tipo de familia está fuertemente feminizado, estando más del 80% de las mismas conformadas por una mujer y sus hijos/as. Las causas principales que explican este incremento son el aumento de las rupturas, separaciones y divorcios, así como el aumento de la esperanza de vida (especialmente entre mujeres), lo que lleva a que muchos de estos hogares estén formados por madres viudas y sus hijos. Otro fenómeno reciente y en constante crecimiento es el de las mujeres que deciden afrontar la maternidad a solas por decisión propia¹⁹³.

¹⁹² JURADO GUERRERO, T., “Los cambios familiares desde una perspectiva comparada”, en GONZÁLEZ, J. J. (ed.), *Cambio social en la España del siglo XXI*, Madrid, Alianza, 2022, p. 155.

¹⁹³ PASTOR SELLER, E., “Políticas públicas de protección a las familias en España”, *Revista Venezolana de Gerencia*, 25-90 (2020), pp. 448-449.

4.2. La incorporación de las mujeres al mercado de trabajo y su encaje en el sistema público de pensiones

Un proceso íntimamente relacionado con la transformación del modelo familiar ha sido la progresiva incorporación de las mujeres al mercado de trabajo. Dadas las profundas repercusiones que esto ha tenido en la estructura laboral y, como consecuencia, en la realidad de la protección social española, consideramos de interés detenernos en este aspecto.

El factor de base que explica el rápido crecimiento de la presencia femenina en el mundo laboral lo encontramos en el campo de la educación. Si comparamos el porcentaje de población femenina sin ningún tipo de formación académica diferenciando entre aquellas mujeres nacidas entre 1936 y 1940 y entre aquellas nacidas entre 1976 y 1980, la diferencia es abismal. Casi el 30% de las primeras no tuvo acceso a ningún tipo de estudios, mientras que apenas el 1% de las segundas se encontraba en esta situación. No solo eso, sino que si tomamos como referencia a la generación de mujeres nacidas a finales de los años setenta observamos que tienen mayores niveles educativos que los hombres de su misma edad. De hecho, desde hace más de medio siglo las mujeres con titulación universitaria son mayoría frente a los hombres de su misma generación. Cabe añadir que la relación entre el aumento del nivel educativo y el de empleabilidad es directa, de manera que las mujeres con estudios más avanzados también presentan carreras laborales más prolongadas y estables¹⁹⁴.

En términos históricos, la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo en España es un fenómeno que se desarrolló principalmente durante el último tercio del siglo XX. Durante el franquismo la actividad laboral femenina regulada, formal y visible fue reiteradamente desincentivada, especialmente hasta los años sesenta. Según la visión del régimen, la mujer debía enfocarse en su rol como madre y ama de casa, mientras que al varón cabeza de familia le correspondía proporcionar el sustento material a su esposa e hijos. Esto no fue óbice para que las mujeres compaginasen habitualmente la doble carga

¹⁹⁴ JURADO GUERRERO, T., “Las nuevas familias españolas”, en GONZÁLEZ, J. J. y REQUENA, M. (eds.), *Tres décadas de cambio social en España*, Madrid, Alianza, 2015, p. 65.

de las labores domésticas con el ejercicio de subempleos no regulados, precarios y sin derecho a percibir prestaciones sociales en compensación¹⁹⁵.

Iniciado durante la última fase de la dictadura franquista, este proceso de paulatina integración femenina en el mercado de trabajo se intensificó a partir de la Transición a la democracia, el reconocimiento constitucional de la plena igualdad entre hombres y mujeres y el derecho de todos los ciudadanos y ciudadanas a la educación y a ejercer una actividad laboral.

Los avances en relación a la conciliación de la vida laboral y familiar y el cambio de mentalidad respecto al papel de las mujeres en la sociedad contemporánea han impulsado esta transformación. El resultado ha sido un incremento en la tasa de actividad femenina desde valores que apenas superaban el 30% a finales de los años ochenta a sobrepasar el 53% en 2014. Por otra parte, y como ya se ha mencionado, la tasa de escolaridad de las mujeres es superior a la de los hombres en prácticamente todas las edades, con especial relevancia en el nivel universitario. Otra de las consecuencias, aunque su única causa no es la incorporación femenina al mundo laboral, ha sido la caída de la tasa de natalidad a mínimos históricos¹⁹⁶.

En lo que respecta a las pautas laborales femeninas, Teresa Jurado distingue tres tipologías: la tradicional, la secuencial y la simultánea. La primera alude a aquellas mujeres que, habiendo iniciado su carrera laboral, la interrumpen por motivos familiares (habitualmente por la tenencia y crianza de los hijos). La segunda repite el esquema de la primera pero el abandono de la actividad laboral es temporal, reanudándose con posterioridad. Finalmente, la tercera se refiere a aquellas mujeres que no interrumpen en ningún momento su vida laboral. En términos generales, durante los últimos años las pautas tradicionales han ido perdiendo peso en favor de las secuenciales y simultáneas.

La tenencia del primer hijo sigue siendo el momento más crítico en la trayectoria laboral de las mujeres, lo que evidencia claras deficiencias en el campo de la conciliación y en el reparto de las obligaciones y responsabilidades en el ámbito de las parejas. Afecta mayoritariamente a las mujeres con menor nivel formativo y con empleos más precarios,

¹⁹⁵ GÁLVEZ MUÑOZ, L., RODRÍGUEZ-MODROÑO, P. y MATUS LÓPEZ, M., “Análisis histórico y de género del paro en España, desde el franquismo a la España democrática”, *Historia Social*, 96 (2020), p. 145.

¹⁹⁶ MILLÁN-VÁZQUEZ DE LA TORRE, M^a. G., SANTOS-PITA, M. del P. y PÉREZ-NARANJO, L. M^a., “Análisis del mercado laboral femenino en España: evolución y factores socioeconómicos determinantes del empleo”, *Papeles de población*, 21-84 (2015), pp. 198-199.

mientras que aquellas con formación universitaria y puestos laborales mejor retribuidos tienden a ser más reticentes a la hora de renunciar a sus empleos. Esta mayor conciencia acerca de los costes de oportunidad como consecuencia de la salida del mercado de trabajo se suma a las facilidades que estos perfiles suelen encontrar a la hora de contratar servicios domésticos y de cuidados infantiles como consecuencia de una mayor capacidad adquisitiva¹⁹⁷.

La división sexual del trabajo es otro de los ámbitos en que se han producido transformaciones en las últimas décadas, reflejando cambios en las mentalidades y en la valoración de las mujeres como agentes activos en el mundo laboral. El modelo de familia basado en la figura masculina como proveedora y en la figura femenina como ama de casa ha dejado de ser el más valorado por la sociedad española. Al contrario, la tipología preferida es la de ambos miembros de la pareja con ingresos propios.

A pesar de esto, en la práctica el reparto de tareas domésticas sigue siendo desigual, estando fuertemente condicionado por el número de horas de trabajo fuera de casa que desarrolla cada uno de los miembros de la pareja. Una mayor dedicación al trabajo reglado suele utilizarse como argumento a la hora de eludir mayores responsabilidades en el trabajo doméstico. Dado que por norma general son las mujeres quienes dedican menos tiempo al trabajo fuera de casa, en la práctica el desempeño de labores domésticas continúa recayendo principalmente en ellas¹⁹⁸.

Otro de los aspectos a analizar en lo que se refiere a la desigualdad laboral es la distribución de hombres y mujeres en las diferentes ramas de actividad. En España, como en otros países, existe una mayor concentración de mujeres en ocupaciones donde prolifera el trabajo a tiempo parcial y salarios más bajos. Sectores como el de la limpieza o la restauración están copados mayoritariamente por población femenina. Entre aquellas con mayor formación académica se repite esta distribución desigual en cuanto a los salarios y destaca la sobrerrepresentación de mujeres en áreas como la de la salud o la educación, lo que se interpreta como una perpetuación de los roles de género tradicionales asociados a los cuidados.

¹⁹⁷ JURADO GUERRERO, T., “Los cambios familiares desde una perspectiva comparada”, *op. cit.*, pp. 162-163.

¹⁹⁸ Cfr. DOMÍNGUEZ, M. *et al.*, “«The house belongs to both»: undoing the gendered división of housework”, *Community, Work & Family*, 20-4 (2017), pp. 424-443.

En cuanto a la distribución por sectores productivos, más del 80% de las mujeres ocupadas pertenecen al sector servicios, siendo su presencia muy reducida en actividades agrícolas, ganaderas o industriales. En el caso de los hombres, si bien la mayoría también se dedica al sector servicios, el porcentaje solo alcanza el 63% de los ocupados¹⁹⁹.

La brecha laboral y de cuidados a las que hemos aludido en los párrafos anteriores tienen un impacto directo en lo que respecta a la situación de las mujeres en materia de protección social (y más específicamente, en materia de pensiones). En la actualidad la cuantía de las pensiones a las que acceden las mujeres españolas es, de media, un 35% inferior que la de los hombres. Esto se debe a que también los salarios medios de las mujeres son más bajos, dando lugar a bases de cotización más escasas y peores prestaciones. La interrupción de las vidas laborales de las mujeres por cuestiones como la maternidad o el reparto desigual de las tareas domésticas o de los cuidados en el seno de la familia también explican esta diferencia.

Sin embargo, las sucesivas reformas sobre el sistema de pensiones acometidas durante los últimos años, y sobre todo tras la Gran Recesión de 2008, han perjudicado especialmente al colectivo femenino. Medidas de ajuste y control del gasto tendentes al retraso de la edad de jubilación, al endurecimiento de las reglas de cálculo de las pensiones o que han dificultado las condiciones de acceso a las mismas han sido más perjudiciales para las mujeres por tener carreras laborales más precarias y menos estables que las de los hombres (a fecha de 2017, la duración media de la vida laboral de las mujeres se sitúa por debajo de los 33 años, mientras que la de los hombres alcanza los 37).

Requisitos como el desarrollo de periodos de cotización cada vez más extensos suponen una penalización extra sobre las mujeres. A su vez, desde el análisis con perspectiva de género se ha venido denunciando que los supuestos que la legislación contempla para la anticipación de la edad de jubilación por el desempeño de trabajos excepcionalmente penosos, tóxicos, peligrosos o insalubres únicamente consideran a trabajos fuertemente masculinizados como la minería, la pesca o el trabajo ferroviario. Por el contrario, trabajos con condiciones igualmente duras y precarias como el de las trabajadoras al servicio del hogar familiar, las camareras de piso o las cuidadoras de

¹⁹⁹ CEBRIÁN, I. y MORENO, G., “Desigualdades de género en el mercado laboral”, *Panorama Social*, 27 (2018), pp. 55-58.

personas dependientes, donde la presencia femenina es mayoritaria, no se incluyen en el mismo grupo de oficios con beneficios a la hora de acceder a la jubilación anticipada²⁰⁰.

4.3. La juventud ante la Gran Recesión y sus consecuencias: el precariado como nuevo sujeto social

Uno de los conceptos sociológicos más analizados en la última década es el conocido como “precariado”. El término, que evoca al término “proletariado”, ha sido popularizado por los trabajos del investigador británico Guy Standing, en especial su obra de 2011 *El precariado: una nueva clase social*²⁰¹.

Para Standing, el fenómeno de la globalización y la gran crisis económica mundial de 2008 han extendido la precariedad y la inseguridad económica y laboral entre buena parte de los trabajadores asalariados. Mientras que en las décadas inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial la clase obrera contaba con una identidad bien definida y con una cierta estabilidad material producto de su elevado nivel organizativo, las sociedades postindustriales habrían disuelto esta realidad engendrando grupos de población sometidos a las condiciones cambiantes de un mercado de trabajo cada vez más desregulado e incierto en el que el trabajador sería empujado a rotar constantemente de empleo.

El “precariado” emergería, por lo tanto, como una nueva clase social (o proyecto de clase) cuyo rasgo más relevante sería su permanencia en un constante estado de inseguridad laboral y económica. Además, también adolecería de una falta de identidad propia basada en el trabajo. A diferencia del proletariado de posguerra, el “precariado” habría perdido o habría visto reducirse buena parte de su red de seguridad clásica (servicios sociales, pensiones públicas, sindicatos de clase capaces de influir en las decisiones políticas, etc.), lo que acentuaría su atomización y falta de recursos para oponerse a una realidad contraria a sus propios intereses²⁰².

²⁰⁰ Cfr. LÓPEZ ANIORTE, M^a del C., “Hacia la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el acceso y el disfrute de la pensión de jubilación”, *Lan Harremanak*, 43 (2020), pp. 120-155.

²⁰¹ STANDING, G., *The Precariat: The New Dangerous Class*, Londres, Bloomsbury Academic, 2011.

²⁰² ALCALDE GONZÁLEZ, V., “La condición del trabajador poskeynesiano: el precariado frente a la contrarrevolución neoliberal”, *Revista Internacional de Pensamiento Político*, 15 (2020), pp. 295-296.

Esta condición de “precariado” se extiende con mayor intensidad entre colectivos como el de los jóvenes, los emigrantes o los trabajadores de mayor edad excluidos del mercado de trabajo. La Gran Recesión aumentó el paro de larga duración y acortó aún más los contratos temporales, lo que provocó que la realidad laboral de varias generaciones de jóvenes altamente cualificados fuera excepcionalmente precaria. Una precariedad que, lejos de ser temporal y concentrarse únicamente durante los primeros años de inserción en el mercado de trabajo, ha pasado a ser crónica²⁰³.

Dejando al margen la discusión sobre el “precariado” como clase social (afirmación por la cual Standing recibió duras críticas desde distintos sectores de la izquierda tradicional), el término sí nos permite al menos englobar a un grupo de individuos que encuentra dificultades para autodefinirse como colectivo. Por un lado, gran parte de estos trabajadores precarios no se consideran a sí mismos miembros de la clase obrera en tanto en cuanto proceden de familias de clase media y han accedido a una formación académica superior a la exigida en sus empleos. Por otro lado, tampoco se identifican con la clase media en vista de la falta de acceso al bienestar material de la que esta ha gozado tradicionalmente (propiedades, salarios generosos o perspectivas de mejora y ascenso social)²⁰⁴.

²⁰³ GARRIDO MEDINA, L., GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, J. J. y MUÑOZ COMET, J., “Mercado de trabajo y clases sociales”, en GONZÁLEZ, J. J. (ed.), *Cambio social en la España del siglo XXI*, Madrid, Alianza, 2022, pp. 240-244.

²⁰⁴ Cfr. STANDING, G., “Por qué el precariado no es un «concepto espurio»”, *Sociología del Trabajo*, 82 (2014), pp. 7-15.

5. Evolución demográfica

Desde la etapa final del franquismo, y especialmente a partir de la Transición, en España se produjeron enormes transformaciones a nivel demográfico, que destacan por su nivel de profundidad y por su rápido desarrollo. Si hasta bien entrada la segunda mitad del siglo XX, España presentaba indicadores demográficos alejados aún de las tendencias más modernas de otros países del entorno europeo, a partir de la década de los años sesenta comenzó a percibirse una progresiva y acelerada mutación de los patrones demográficos, debido a los cambios económicos que posibilitaron la modernización y apertura del país durante los años del Desarrollismo. El final de la dictadura y la construcción de la nueva democracia ahondaron aún más en este proceso, sobre todo al producirse un importante cambio en las mentalidades y costumbres de una sociedad que ansiaba asemejarse a las del resto de democracias occidentales, tras décadas de semi-aislamiento.

A lo largo de este epígrafe, analizaremos las principales transformaciones demográficas acaecidas en España durante la segunda mitad del siglo XX y principios del siglo XXI, incidiendo en su impacto en la actual estructura poblacional, así como en los nuevos retos que han venido planteándose desde hace ya algunas décadas como consecuencia de estos cambios. Por otra parte, consideramos de especial interés hacer hincapié en la relación existente entre algunos de los efectos de esta nueva situación (como el envejecimiento demográfico) y el mantenimiento y viabilidad del Estado del Bienestar español, el sistema de la Seguridad Social y, en particular, el sistema público de pensiones.

5.1.El gran reto demográfico del siglo XXI: el envejecimiento poblacional

En 1975, coincidiendo con el final del franquismo e inicios de la Transición, España presentaba uno de los índices de fecundidad más elevados de Europa, con una tasa de fecundidad de 2,8 hijos por mujer²⁰⁵. La política natalista de la dictadura, los tradicionales valores católicos asentados en la sociedad española, o el todavía escaso desarrollo de la

²⁰⁵ La tasa de fecundidad determina el número total de nacimientos anuales en una determinada población por cada 1.000 mujeres en edad fértil (de 15 a 49 años) de dicha población.

incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, son algunos de los factores que explican el gran número de nacimientos hasta este momento²⁰⁶. Sin embargo, el final del régimen franquista marca un claro punto de inflexión en el comportamiento natalista español. Ya en 1981 la caída de la tasa de fecundidad era más que notable, situándose en los 2,1 hijos por mujer²⁰⁷. Poco más de una década después, en 1993, era inferior a 1,3 hijos por mujer, y en 1998 se alcanzó el mínimo registrado hasta el momento, con 1,16 hijos por mujer. De esta manera, en apenas un cuarto de siglo, España había sufrido una absoluta transformación, pasando a ser uno de los países con menor natalidad del mundo²⁰⁸. Desde finales del siglo pasado, sin embargo, se produjo un cierto repunte de la natalidad y fecundidad gracias a la creciente llegada de población inmigrante (en su mayoría, población joven y con tendencias natalistas más activas que las españolas) y al inicio de un ciclo económico expansivo²⁰⁹. Según datos del Banco Mundial, el repunte de la tasa de fecundidad en España durante la primera década del siglo XXI logró que en 2008 (diez años después de la cifra más baja registrada) se situase en 1,45 hijos por mujer. Pero, como es natural, la Gran Recesión posterior a esa fecha incidió también de manera negativa sobre este indicador, volviendo a desplomarse hasta 1,27 hijos por mujer en 2013, remontando muy ligeramente durante los siguientes años y cayendo de nuevo hasta los 1,24 hijos por mujer en 2019²¹⁰.

El descenso de la fecundidad es un rasgo característico de las sociedades que presentan un mayor nivel de desarrollo económico y educativo, por lo que no es de extrañar que se haya producido un fenómeno de este tipo en la España del último medio siglo. Sin embargo, lo que sí resulta especialmente llamativo es el aceleradísimo ritmo con que la fecundidad ha caído y, sobre todo, la intensidad del desplome. A finales de los años noventa, España se situaba, junto a Italia y a Japón, entre los países con menor número de hijos por mujer del mundo. La situación actual no dista demasiado de la existente hace

²⁰⁶ Aunque hemos de precisar que desde los años sesenta se venía observando un retroceso continuado de la tasa de fecundidad como consecuencia de las transformaciones socio-culturales de los años del Desarrollismo. Vid., PUYOL, R., "Población e inmigración en España", en TUSELL, J. *et al.* (eds.), *Entre dos siglos: reflexiones sobre la democracia española*, Madrid, Alianza, 1996, p. 609.

²⁰⁷ Valor mínimo que asegura el reemplazo generacional. Desde principios de los años ochenta, España dejó de mantener o superar estas cifras, lo que acarrea importantes consecuencias en lo relativo al crecimiento natural de la población, así como en la relación entre población activa y población dependiente.

²⁰⁸ La tasa de natalidad determina el número total de nacimientos en una determinada población por cada 1.000 habitantes.

²⁰⁹ Cfr. REQUENA, M., "Bases demográficas de la sociedad española", en GONZÁLEZ, J. J. y REQUENA, M. (eds.), *op. cit.*, pp. 29-58; Para una ampliación más detallada de la evolución del número de nacimientos y de los indicadores de natalidad y fecundidad en España, véase: epígrafes 3.2., 3.3.1. y 3.3.2. de los anexos.

²¹⁰ Datos obtenidos del Banco Mundial. Pueden consultarse en: <https://data.worldbank.org/indicador/SP.DYN.TFRT.IN?locations=ES> (Fecha de acceso: 15/02/2022).

más de dos décadas, ocupando el octavo puesto por la cola de los países con menos fecundidad del mundo en 2019²¹¹.

El descenso de la fecundidad y de la natalidad viene asociado a otros fenómenos que ayudan a explicar este comportamiento. En primer lugar, hemos de mencionar el retraso de la edad media a la maternidad (EMM) y de la edad media de la primera maternidad (EMM₁)²¹². Entre 1980 y el año 2000 se produjo un retraso de 2,5 años en la EMM y de cuatro años en la EMM₁ (siendo, en este último caso, la edad media de las madres en su primera maternidad de 25 años en 1980, frente a los 29 años en el 2000)²¹³. En los siguientes veinte años, la evolución, aunque no ha mantenido el mismo ritmo por razones obvias, ha seguido siendo ascendente, elevándose la EMM₁ en 2020 a más de 31 años²¹⁴. Por otra parte, si en 1975 el periodo vital de mayor fecundidad en mujeres se concentraba entre los 25 y los 29 años, en 2001 se situaba entre los 30 y los 34²¹⁵. Por lo tanto, es evidente que las mujeres españolas tienen a sus hijos cada vez más tarde, lo que repercute en unos niveles inferiores de fecundidad y natalidad, al recortarse el tiempo de edad fértil disponible.

Otro de los fenómenos que intervienen en el descenso de la fecundidad y de la natalidad es el relativo a los cambios acaecidos en la nupcialidad. Aunque desde hace décadas la tenencia de hijos fuera del matrimonio ha dejado de ser un hecho marginal (lo cual es otro rasgo más del nuevo escenario demográfico), los casamientos siguen siendo un indicador fundamental para comprender la situación de la reproducción. Si en 1981 la edad media del primer matrimonio era de 23,9 años en el caso de las mujeres y de 26,3 años en el caso de los hombres, en 2002 se había elevado hasta los 28,6 años en las mujeres y hasta los 30,6 años en los hombres²¹⁶. La evolución a lo largo de los primeros

²¹¹ Solo por detrás de Corea del Sur, Puerto Rico, Hong Kong, Malta, Singapur, Macao y Ucrania, según datos del Banco Mundial. Pueden consultarse en: https://data.worldbank.org/indicador/SP.DYN.TFRT.IN?most_recent_value_desc=false (Fecha de acceso: 15/02/2022).

²¹² La EMM se define como la edad media de las madres en el momento de tener a sus hijos en relación a la fecundidad. La EMM₁ se define como la edad media de las madres en el momento de tener a su primer hijo en relación a la fecundidad.

²¹³ REQUENA, M., “Bases demográficas de la sociedad española”, *op. cit.*, p. 38.

²¹⁴ Para una ampliación más detallada de la evolución de la edad media de la primera maternidad en España, véase: epígrafe 3.3.3. de los anexos.

²¹⁵ REQUENA, M., “Bases demográficas de la sociedad española”, *op. cit.*, p. 38.

²¹⁶ Como señala Miguel Requena, la caída de la fecundidad y de la nupcialidad está muy relacionada con “las limitaciones que los jóvenes españoles han encontrado para independizarse de sus padres, agravadas tanto por la falta de puestos de trabajo y por la inestabilidad de los que se conseguían, como por la carestía de la vida”. Una afirmación que puede extenderse perfectamente a la realidad de las primeras dos décadas del siglo XXI, especialmente tras los estragos de la Gran Recesión de 2008. *Vid. Ibid.*, pp. 41-42.

años del siglo XXI siguió describiendo una inercia ascendente: si en 2006 se situaba en los 29,6 años en el caso de las mujeres y en los 31,8 años en el caso de los hombres, en 2017 se elevó hasta los 33,2 años en las mujeres y hasta los 35,4 en los hombres²¹⁷. Como es de esperar, el retraso en el calendario matrimonial sigue la evolución del retraso en el calendario de la maternidad.

Finalmente, podemos hacer mención a la influencia de otros fenómenos de tipo psico-sociológico y demo-económico en la caída de la fecundidad y de la natalidad. Por un lado, la reducción de la mortalidad infantil a lo largo del siglo XX, como veremos a continuación, ha mejorado la probabilidad de supervivencia de la descendencia, lo que ha hecho que tener un elevado número de hijos sea menos necesario. También ha influido la generalización de las pensiones de jubilación, lo que ha disminuido la dependencia de los padres con respecto a la ayuda material de sus hijos durante la vejez. Debemos añadir, asimismo, el debilitamiento de las creencias religiosas tradicionales en las sociedades occidentales, que fomentaban la nupcialidad y la natalidad. Igualmente, la incorporación masiva de las mujeres al mercado laboral durante el último medio siglo, así como el aumento de su nivel educativo, son factores determinantes para la postergación de la maternidad y de la nupcialidad, o incluso para la renuncia a las mismas. Otro rasgo propio de las sociedades desarrolladas es la aparición de deseos de un mayor nivel de bienestar, tanto para los padres como para los hijos, lo que influye en la decisión de limitar la descendencia y retrasar su tenencia en pos de garantizar unas mejores condiciones para ello. Finalmente, podemos hacer mención a la extensión de los métodos anticonceptivos²¹⁸ (prohibidos en España desde 1941 hasta su despenalización en 1978²¹⁹) o a los efectos derivados del empeoramiento de las condiciones laborales y económicas como resultado de duras etapas de crisis²²⁰.

Si bien el descenso de la fecundidad es uno de los rasgos más novedosos de la evolución demográfica reciente de España, la evolución de la mortalidad también merece atención, pese a que no ha variado en la misma medida. Durante la primera mitad del

²¹⁷ GUTIÉRREZ SANCHÍS, A. T., *Evolución de las dinámicas demográficas de España y su relación con algunos indicadores económicos relevantes (1950-2017)* (tesis doctoral), Madrid, Universidad Pontificia de Comillas, 2020, pp. 168-169.

²¹⁸ En 1977 apenas el 41% de las mujeres españolas casadas o con relación estable había hecho uso de métodos anticonceptivos, mientras que en 1985 el porcentaje había aumentado hasta el 83%, elevándose hasta el 90% en las mujeres entre 20 y 34 años. *Vid.* JULIÁ, S. *et al.*, *op. cit.*, p. 302.

²¹⁹ *Ibid.* pp. 171-172.

²²⁰ PUYOL, R., “Población e inmigración en España”, *op. cit.*, pp. 610-611.

siglo XX asistimos a una importante disminución de la mortalidad (superando el impacto demográfico de la epidemia de gripe española de 1918 y de la guerra civil), que se estabilizó hacia mediados de la centuria y experimentó un leve ascenso a partir de los años ochenta, como consecuencia del aumento proporcional de la población anciana²²¹. Los avances sanitarios, higiénicos y alimenticios resultaron determinantes para culminar el tránsito hacia este nuevo ciclo demográfico caracterizado, entre otros factores, por una reducida mortalidad. Especialmente determinante resultó la disminución de la tasa de mortalidad infantil: si en 1975 se situaba en 18,89 niños menores de 1 año fallecidos por cada 1.000 nacidos vivos, en el año 2000 la cifra había caído hasta 4,34, y en 2020 hasta 2,66²²².

Como consecuencia del avance en la reducción de la mortalidad, España ha experimentado un notabilísimo aumento de su esperanza de vida al nacer, hasta el punto de situarse en las posiciones más altas del ranking global, según datos del Banco Mundial²²³. Ahora bien, mientras que el aumento de la esperanza de vida durante la primera mitad del siglo XX se debió fundamentalmente a la reducción de la mortalidad infantil, el aumento de la misma en las últimas décadas se debe especialmente a la reducción de la mortalidad en las edades más avanzadas²²⁴. Según datos del INE, en 1975 la esperanza de vida al nacer en España era de 70,56 años en los hombres y de 76,30 años en las mujeres. Para el año 2000, estas cifras habían pasado a ser de 75,93 y de 82,73, respectivamente, mientras que para 2019 eran de 80,86 y de 86,22, respectivamente²²⁵.

Como consecuencia de las transformaciones analizadas hasta ahora, la sociedad española del siglo XXI presenta un alto grado de envejecimiento demográfico. Si en 1975 la edad media de la población era de 33 años, en el 2000 había aumentado hasta los 39,51, y en 2021 se sitúa en los 43,81. A su vez, el peso sobre el total de la población de las personas con 65 años o más crece de manera progresiva, hasta el punto de que, si en 1975 suponían el 10,2% del total, en el 2000 habían aumentado hasta el 16,53%, y en el 2021

²²¹ MACARRÓN, A., “Evolución demográfica de España (1976-2016)”, *Cuadernos de estrategia (Ministerio de Defensa)*, 190 (2017), p. 122.

²²² Para una ampliación más detallada de la evolución de la tasa bruta de mortalidad y de la tasa de mortalidad infantil en España, véase: epígrafes 3.4.2. y 3.4.3. de los anexos.

²²³ Pueden consultarse los datos en: https://data.worldbank.org/indicador/SP.DYN.LE00.IN?most_recent_value_desc=true (Fecha de acceso: 15/02/2022).

²²⁴ REQUENA, M., “Bases demográficas de la sociedad española”, *op. cit.*, p. 45.

²²⁵ Utilizamos aquí la referencia de 2019, dado que los efectos de la pandemia de COVID-19 en 2020 redujeron de manera excepcional los indicadores de esperanza de vida. Para una ampliación más detallada de la evolución de la esperanza de vida en España, véase: epígrafe 3.4.1. de los anexos.

hasta el 19,77%. Es decir, actualmente 1 de cada 5 personas en España es considerada anciana. Si nos referimos a la población de 85 años y más, en 1975 suponían apenas un 0,57% de la población total, en el 2000 un 1,64%, y en el 2021 un nada desdeñable 3,33%²²⁶. Como resultado, el índice de envejecimiento (porcentaje que representa la población mayor de 64 años sobre la población menor de 16 años) ha pasado de un 34,99% en 1975, a un 103,33% en el 2000, y a un 129,17% en el 2021. Es decir, si en 1975 había 35 personas mayores de 64 años por cada 100 menores de 16, en la actualidad la situación se ha dado la vuelta, habiendo casi 130 personas mayores de 64 años por cada 100 menores de 16, lo que significa que desde inicios del siglo XXI la población anciana supera a la población joven²²⁷.

Una de las representaciones más claras que permiten analizar la evolución de la estructura por edad de una sociedad son las pirámides de población. Para el caso de España, si en la década de 1970 la base de la pirámide seguía siendo más ancha que el resto de la misma, estrechándose de manera prácticamente progresiva hacia la cúspide (reflejando una estructura poblacional joven), a la altura de 2020 ya ha perdido su forma característica, estrechándose tanto por su base como por su cúspide, mientras que el grueso de la población se situaba en los rangos de edad intermedios (lo que refleja una estructura poblacional tendente al envejecimiento, ante la falta de reposición mediante población joven)²²⁸.

Este proceso de envejecimiento supone el mayor reto demográfico al que se enfrenta no solamente España, sino la práctica totalidad de las sociedades desarrolladas que presentan indicadores demográficos similares. El aumento proporcional de las personas consideradas ancianas (en su mayoría, inactivas laboralmente) frente a la población activa, de la cual los primeros son dependientes para el sostenimiento del sistema de protección social (como las pensiones de vejez, basadas en un modelo de reparto) o de las políticas públicas, implica un aumento de la tasa de dependencia que pone en serio peligro la sostenibilidad del Estado del Bienestar²²⁹. A esta compleja situación se añade

²²⁶ Para una ampliación más detallada de la evolución de la edad media de la población, así como de la proporción de personas mayores de 64 y de 84 años, véase: epígrafes 3.1.3. y 3.1.6. de los anexos.

²²⁷ Para una ampliación más detallada de la evolución del índice de envejecimiento en España, véase: epígrafe 3.1.7. de los anexos.

²²⁸ Para una ampliación más detallada de la evolución de la estructura por edad de la población en España, véase: epígrafe 3.1.1. de los anexos.

²²⁹ Para una ampliación más detallada de la evolución de la tasa de dependencia en España, véase: epígrafe 3.1.8. de los anexos.

la certeza de que se verá agravada de manera inminente, pues estamos asistiendo a la llegada a la edad de 65 años de aquellas cohortes de población nacidas durante el *baby boom*, y que se caracterizan por ser especialmente numerosas.

Por último, hemos de retomar los datos relativos a la fecundidad y a la mortalidad para hacer referencia al crecimiento vegetativo o natural, es decir, la diferencia entre los nacidos vivos y las defunciones, que indica el crecimiento o el descenso de la población total (sin tener en cuenta los efectos de los movimientos migratorios). Para el caso de España, el crecimiento vegetativo ha sufrido un profundo retroceso desde la Transición hasta la actualidad, siendo el factor determinante la caída de la natalidad. Si bien hacia finales del siglo XX este crecimiento vegetativo estuvo cercano a 0, consiguió remontar entre el 2000 y el 2008 (gracias a los nacimientos en la población inmigrante). Sin embargo, desde 2008 hasta la actualidad el crecimiento vegetativo ha ido reduciéndose progresivamente (debido al mantenimiento de la caída de la natalidad y al leve repunte de la mortalidad), hasta el punto de que a partir de 2015 ha pasado a ser negativo. Es decir, España ha entrado ya en una fase de reducción de su población de manera natural, que solo puede ser corregida por los efectos de la inmigración²³⁰.

5.2. De la emigración a la acogida: los fenómenos migratorios desde los años noventa

Junto a la caída de los índices de fecundidad y natalidad y la intensificación del proceso de envejecimiento poblacional, una de las novedades más llamativas de las últimas décadas en la realidad demográfica española ha sido la transformación de las dinámicas migratorias. Tras un siglo XX caracterizado por la tendencia a la expulsión de población hacia el exterior (ya fuese a principios de la centuria hacia Latinoamérica o durante los años cincuenta y sesenta hacia países más desarrollados de Europa Occidental), España transmutó su modelo migratorio hacia finales de siglo. Durante la década de los años noventa, especialmente a partir de la segunda mitad, España comenzó a percibir un número cada vez mayor de población inmigrante, intensificándose el proceso durante los primeros años del siglo XXI hasta la crisis de 2008, llegando a situarse entre los países de la OCDE que más inmigración recibía. Por supuesto, en este nuevo ciclo migratorio

²³⁰ GUTIÉRREZ SANCHÍS, A. T., *op. cit.*, p. 282; Para una ampliación más detallada de la evolución del crecimiento vegetativo en España, véase: epígrafe 3.1.2 de los anexos.

influyó de manera determinante la buena marcha de la economía, que contribuyó a hacer de España un destino especialmente interesante²³¹. Además, la plena integración del país en la UE y en el euro lo convirtió en un destino preferente como puerta de entrada a Europa.

En relación a los datos cuantitativos, en 1981 se contabilizaban únicamente 180.000 extranjeros residentes en territorio español. Poco más de una década después, en 1993, la cifra había ascendido a más de 484.000 (aunque se trata de datos que no incluyen a la población inmigrante en situación irregular)²³². Sin embargo, el ritmo de crecimiento se disparó totalmente a partir de ese momento. Según datos del INE, en el año 2000 ya había en España más de 900.000 inmigrantes, superándose la barrera del millón al año siguiente. En 2004 se superaban ya los 3 millones, en 2006 los 4 millones, y para 2008, el número excedía los 5,2 millones²³³. Desde este momento, en cambio, la evolución se ralentizaría considerablemente como resultado de la Gran Recesión. Aunque durante los siguientes años la cifra crecería moderadamente, nunca superó la barrera de los 6 millones y, de hecho, en 2014 la cifra pasó a ser inferior a la de 2008, con poco más de 5 millones de extranjeros residentes en el país, ahondándose la pérdida de inmigrantes hasta 2017, que se situó en 4,5 millones, lo que evidencia que España dejó de ser un destino tan atractivo como resultado del empeoramiento de la situación económica durante la mayor parte de la década de 2010. Finalmente, desde 2017 se vuelve a experimentar un moderado crecimiento, calculándose que en 2021 residían en España 5.440.148 extranjeros (cifra muy similar a la existente en 2008, de tal manera que en más de una década el aumento de la población inmigrante se ha estancado de manera significativa)²³⁴.

En relación a la procedencia de la inmigración, durante el cambio de siglo se produjo una espectacular llegada de extranjeros no comunitarios. Si en 1996 casi la mitad de la población inmigrante procedía de países de la UE, en 2003 este grupo se había reducido al 22%. Ya desde los años noventa, el colectivo de no comunitarios más importante era el procedente de África (en su mayoría, marroquíes, pero también destaca la llegada de

²³¹ HERRERA, M^a. J., “Análisis y reflexión sobre las migraciones en España”, en AA.VV., *El fenómeno migratorio en España: reflexiones desde el ámbito de la Seguridad Nacional*, Madrid, Gobierno de España, Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, 2019, p. 87.

²³² PUYOL, R., “Población e inmigración en España”, *op. cit.*, p. 619.

²³³ Desde 1998 a 2008 el porcentaje de población nacida en el extranjero que residía en España pasó de representar un 2% a un 16% del total. *Vid.* CEBOLLA BOADO, H. y GONZÁLEZ FERRER, A. (coords.), *Inmigración, ¿integración sin modelo?*, Madrid, Alianza, 2014, p. 36.

²³⁴ Para una ampliación más detallada de la evolución de la tasa de dependencia en España, véase: epígrafe 3.1.8. de los anexos.

población subsahariana). A partir del 2000, se añadió también la llegada masiva de inmigrantes latinoamericanos (para quienes España se estableció como la puerta natural de entrada a Europa). El tercer gran grupo de población extranjera, procedente de Rumanía, aumentó considerablemente a partir de 2004²³⁵. Según datos de 2016, la población extranjera mayoritaria es la procedente de Marruecos (suponiendo un 12,9% de toda la población de origen extranjero), seguida de las originarias de Latinoamérica (primordialmente ecuatorianos y colombianos, sumando entre ambas nacionalidades el 12,5% del total de la población extranjera) y de Rumanía. Con respecto a las nacionalidades europeas, destaca el colectivo de británicos y alemanes, aunque, a diferencia de las procedencias antes mencionadas, la edad media de estos residentes es superior. Por otra parte, la motivación principal de su emigración a España no es tanto el desarrollo de actividades laborales como fundamentalmente el turismo residencial²³⁶.

Tal y como mencionamos previamente, la gran concurrencia de población inmigrante durante el cambio de siglo se debió a la existencia de una coyuntura económica expansiva. Entre el año 2000 y 2008 se crearon casi 5 millones de nuevos puestos de trabajo en España, en su mayoría pertenecientes a la industria del turismo, a la construcción o al sector servicios, es decir, trabajos caracterizados por su alta temporalidad y bajo nivel de productividad. Ante tal nivel de demanda de mano de obra, la llegada de trabajadores inmigrantes fue crucial para el sostenimiento y expansión de la economía española de finales el siglo XX y principios del siglo XXI. Se calcula que prácticamente la mitad de esos 5 nuevos millones de puestos de trabajo fueron ocupados por trabajadores procedentes del extranjero, de tal manera que, si en 2001 el número de trabajadores extranjeros era inferior al medio millón, en 2010 superaban los 1,8 millones. A su vez, la población inmigrante llegada durante la primera década del siglo XXI presentaba una tasa de actividad muy superior a la de la población española, lo que evidencia que la motivación fundamental de la inmigración durante esta época es la laboral (en 2005, la tasa de actividad en la población inmigrante era del 78,9%, frente al 55,2% en la población española). Finalmente, cabe resaltar que, si bien el porcentaje de trabajadores inmigrantes dedicados a la industria y al sector servicio consiguió mantenerse relativamente estable tras los primeros efectos de la crisis económica de 2008, el porcentaje de trabajadores dedicados a la construcción y a la agricultura experimentaron

²³⁵ MORENO-COLOM, S., “La inmigración en España: ¿Una integración con pies de barro?”, *Política y sociedad*, 52.2 (2016), pp. 512-513.

²³⁶ HERRERA, M. J., “Análisis y reflexión sobre las migraciones...”, *op. cit.*, p. 88.

mayores fluctuaciones (destaca el movimiento de trabajadores de la construcción a la agricultura tras la crisis)²³⁷.

Una de las consecuencias más palpables de la conversión de España en un país de acogida de población extranjera durante el cambio de siglo fue la irrupción de la inmigración como uno de los principales problemas que preocuparon a los españoles durante la primera década del siglo XXI, creciendo los incidentes de tipo xenófobo. Esta nueva situación contrastaba con la práctica irrelevancia de la temática hasta los últimos años de la década de los noventa, cuando no era considerado un tema de primer orden en la vida política, ni tampoco recibió especial atención académica al tratarse de un fenómeno aún marginal. Sin embargo, a medida que la inmigración se tornó un fenómeno claramente palpable por la opinión pública, se incidió en las políticas de integración, así como en la lucha contra los flujos de inmigración irregular, que siguen suponiendo algunos de los principales retos relativos a los movimientos migratorios aún presentes en la actualidad²³⁸.

²³⁷ Cfr. LÓPEZ-SALA, A., “Managing Uncertainty: Immigration Policies in Spain during Economic Recession (2008-2011)”, en *Migraciones Internacionales*, 7.2 (julio-diciembre de 2013), pp. 39-70.

²³⁸ Cfr. CONEJERO PAZ, E., “La política de inmigración en España”, *3c Empresa: investigación y pensamiento crítico*, 1.8 (2012), pp. 1-27.

**CAPÍTULO IV: LA EVOLUCIÓN NORMATIVA DEL
SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES DESDE LA
TRANSICIÓN HASTA 2011**

1. Introducción

Una vez analizados los antecedentes del actual sistema de pensiones desde los orígenes de la protección institucional de la vejez a finales del siglo XIX hasta el final de la dictadura franquista, y tras haber presentado el contexto general en que se encontraba España tras la muerte del dictador hasta la década de 2010, consideramos que contamos con los elementos de base suficientes como para adentrarnos en el objeto central de nuestra investigación: el análisis en profundidad de la evolución del debate sobre el sistema público de pensiones en España desde la firma del Pacto de Toledo en 1995 hasta la reforma del mismo efectuada en 2011.

Dedicaremos este capítulo a examinar la evolución del sistema público de pensiones atendiendo a las principales novedades normativas que lo fueron configurando a lo largo del periodo democrático hasta 2011. Pretendemos, de esta manera, facilitar al lector la comprensión de cuáles han sido las grandes reformas aplicadas y sus contenidos esenciales, de tal manera que pueda establecerse un claro esquema en que queden recogidos los hitos fundamentales que serán analizados a lo largo de nuestro trabajo.

Considérese este capítulo como una contextualización general de la historia reciente del sistema público de pensiones que permitirá la correcta comprensión de los siguientes capítulos, dedicados al análisis pormenorizado de este debate a lo largo de las diferentes legislaturas desde 1993 hasta 2011.

Si bien durante la segunda mitad del franquismo el régimen había introducido importantes modificaciones en la arcaica estructura del sistema de protección social existente hasta el momento, como la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963 (LBSS), la Ley de Seguridad Social de 1966 (LSS), la Ley de Financiación y Perfeccionamiento de la Seguridad Social de 1972 (LFP), o la Ley General de la Seguridad Social de 1974 (LGSS), el modelo de Seguridad Social español aún distaba mucho de ser equiparable al de otros países democráticos de nuestro entorno. Habría que esperar, por lo tanto, a la desaparición de la dictadura para que, a partir de la Transición, se comenzase a adaptar de manera definitiva a los estándares del resto de democracias europeas²³⁹.

²³⁹ Para un análisis en mayor profundidad del desarrollo normativo de la protección social en la España franquista, véase el capítulo II.

Como se ha señalado en el tercer capítulo, la situación económica del país a la muerte de Franco era extremadamente delicada, lo que se unía a la debilidad e incertidumbre político-institucional propia de un periodo de transición como el vivido entonces. De esta manera, la construcción del Estado del Bienestar en España nacía con enormes dificultades y deficiencias, que tardarían años en ser limadas progresivamente. Analizaremos, por lo tanto, estos primeros y complejos pasos durante la segunda mitad de la década de los setenta y buena parte de la década de los ochenta, en que el nuevo modelo de Estado se encontraba todavía asentando sus cimientos.

No será hasta finales de los años ochenta y, sobre todo, hasta inicios de la década de los noventa cuando el sistema de protección social en España experimentará un nuevo impulso modernizador, llevándose a cabo una ambiciosa puesta en marcha de nuevas prestaciones. Sin embargo, la elevación del gasto público derivada de estas políticas, unida al impacto de la crisis económica sufrida a principios de la nueva década, así como las imposiciones comunitarias de contención del gasto sacralizadas en el Tratado de Maastricht, situaron al sistema de Seguridad Social español en una posición extremadamente delicada hacia mediados de los noventa. En este sentido, estudiaremos el contexto crítico del sistema de pensiones en este momento trascendental en la historia de la protección social española, que llevaría a la aprobación del famoso Pacto de Toledo (PdT) en abril de 1995, acuerdo que determinará desde entonces en adelante la evolución del sistema público de pensiones y que, por lo tanto, supone el elemento central de interés de nuestra investigación.

Posteriormente, examinaremos el desarrollo del Pacto, plasmado en diferentes acuerdos y novedades legislativas, especialmente efervescentes a partir de la alternancia de gobierno producida en 1996, y que continuará a principios del nuevo siglo. Se caracterizará esta etapa por coincidir con el periodo de mayor crecimiento y prosperidad económica de la historia reciente de España, que culminaría con los efectos devastadores de la crisis de 2008.

Así, finalizaremos este capítulo señalando cuáles fueron los grandes cambios en el sistema adoptados como consecuencia del punto de inflexión que supuso la nueva situación de crisis, culminando en la polémica y trascendental reforma de 2011, impulsada por el Gobierno entonces dirigido por José Luis Rodríguez Zapatero.

2. Hacia la construcción del Estado del Bienestar: Seguridad Social y sistema de pensiones en la naciente democracia (1977-1985)

El último gran avance en el desarrollo de la Seguridad Social antes del final del franquismo se había producido con la LGSS, implantada mediante el RD 2065/1974, de 30 de mayo. En ella quedaba refundido el contenido de la LSS de 1966 y de la LFP de 1972, y supuso la base sobre la que continuaría edificándose el edificio normativo de la Seguridad Social durante la democracia.

Algunas de las principales características que pueden ser destacadas de la LGSS son las siguientes: 1) Establece el derecho de los españoles a la Seguridad Social como un derecho subjetivo fundamental; 2) Se expresa como uno de los objetivos básicos de la Seguridad Social el proporcionar una protección adecuada ante las contingencias contempladas por la Ley, así como procurar elevar el nivel de vida de los beneficiarios; 3) La gestión de la Seguridad Social recae en el Estado, y será bajo la dirección del mismo que operarán las Entidades Gestoras de la Seguridad Social; 4) Tal y como ya se previó en la LBSS, se establece una diferenciación entre un Régimen General y diferentes regímenes especiales para determinadas actividades profesionales que requieren un tipo de protección y condiciones diferentes; 5) No se trata de un sistema universalista, sino que para formar parte de él se requiere la afiliación del ciudadano a través de la actividad laboral; 6) El sistema de Seguridad Social será financiado mediante una doble vía: de un lado, las aportaciones del Estado (manifiestamente insuficientes hasta el momento), y de otro lado las cotizaciones de las empresas y de los trabajadores (sobre las que recae la mayor parte del peso)²⁴⁰.

Pese a todos los intentos por modernizar y clarificar el sistema, la Seguridad Social durante el franquismo siempre adoleció de importantes deficiencias. Por un lado, resultaba especialmente ineficaz y excesivamente complejo debido a la multiplicidad de entidades gestoras cuyas competencias quedaban frecuentemente solapadas (INP y Mutualidades Laborales), con lo que ello acarrea en términos de complejidad burocrática²⁴¹. Por otro lado, presentaba un alto grado de centralización en la gestión, a

²⁴⁰ AA.VV., *El sistema español de Seguridad Social: antecedentes y modelo actual*, Madrid, Instituto Nacional de la Seguridad Social, 2007, p. 16.

²⁴¹ Deficiencia que destacaba el *Libro Blanco de la Seguridad Social*, elaborado por el Ministerio de Trabajo en 1977. Vid. AA.VV., *Libro Blanco de la Seguridad Social* (2ª edición), Madrid, Ministerio de Trabajo, 1977.

la vez que una escasa capacidad de participación de los beneficiarios en la misma. Igualmente, desde el punto de vista financiero, el sistema resultaba injustificadamente complejo, además de evidenciar una manifiesta insuficiencia en cuanto a la participación estatal²⁴².

Como se ha tratado en el capítulo anterior, iniciada la Transición, la realidad económica era verdaderamente delicada, lo que ponía en grave peligro la estabilidad del cambio de régimen. Para hacer frente a esta problemática se logró la firma de uno de los acuerdos más determinantes de la naciente democracia española: los Pactos de la Moncloa, en octubre de 1977. Estos acuerdos entre partidos políticos, a los que posteriormente se sumarían las principales centrales sindicales y organizaciones empresariales, también dedicaron buena parte de su atención a discutir las grandes líneas de reformas que debía seguir la nueva estructura de la Seguridad Social²⁴³.

Más de un año después de su firma, y apenas unas semanas antes de la aprobación definitiva de la Constitución de 1978 (CE de 1978), se dio por fin desarrollo normativo a las bases planteadas en los Pactos de la Moncloa acerca del sistema de la Seguridad Social, mediante el RD 36/1978, de 16 de noviembre. Según esta nueva norma, se reestructuraron los organismos encargados de gestionar la Seguridad Social, siguiendo los principios de simplificación, racionalización, reducción de costes, eficacia social y descentralización. Las nuevas *Entidades gestoras* de la Seguridad Social fueron²⁴⁴:

- 1) El Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS): dedicado a la gestión y administración de las prestaciones económicas del sistema de la Seguridad Social. El INSS sustituyó al INP e integró al conjunto de Mutualidades Laborales, de tal

²⁴² A la altura de 1977 solo se cubría el 4% del gasto social por medio del presupuesto estatal, mientras que la media europea se situaba en torno al 30%. En consecuencia, la financiación del sistema recaía prácticamente de manera exclusiva sobre los empresarios y los trabajadores asalariados. *Vid.* MORENO FERNÁNDEZ, L. y SARASA URDIOLA, S., “Génesis y desarrollo del Estado del Bienestar en España”, *Documentos de trabajo (CSIC. Unidad de Políticas Comparadas)*, 13-2 (1992), p. 16. Disponible en: <http://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/evolucion/introduccion/G%20E9nesis%20y%20Estado%20del%20Bienestar%20en%20Espa%F1a.pdf> (fecha de acceso: 21/03/2022).

²⁴³ Una de las problemáticas principales abordadas en los Pactos de la Moncloa fue la deficiente financiación de la Seguridad Social, estableciéndose entonces que las transferencias estatales debían incrementarse de tal manera que pasasen de suponer apenas un 3,6% del presupuesto del sistema a, al menos, un 20% en 1984 (algo que terminó lográndose, dado que en ese año las transferencias estatales suponían el 20,12% del total del presupuesto). *Vid.* BLASCO LAHOZ, J. F., *La reforma de la Seguridad Social: el Pacto de Toledo y su desarrollo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997, p. 13.

²⁴⁴ Real Decreto-ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo, art. 1.

manera que los dos organismos paralelos que operaron durante el franquismo desaparecieron o perdieron su autonomía y personalidad jurídica²⁴⁵.

- 2) El Instituto Nacional de Salud (INSALUD): dedicado a la administración y gestión de los servicios sanitarios.
- 3) El Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO): dedicado a la gestión de servicios complementarios de las prestaciones del sistema de la Seguridad Social²⁴⁶.

A su vez, se creó la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), basada en el principio de “caja única”, es decir, quedando centralizada bajo dicha entidad la administración de todos los ingresos y gastos del sistema²⁴⁷. Sin embargo, pese a que la gestión financiera quedó centralizada, los organismos creados por el RD 36/1978 desarrollaron su actividad de manera descentralizada a lo largo del territorio nacional²⁴⁸.

Finalmente, cabe destacar la creación del Instituto Nacional de Empleo (INE)²⁴⁹ como organismo autónomo administrativo, con personalidad jurídica propia y adscrito al Ministerio de Trabajo. Tendría como objetivos el asesoramiento a los trabajadores para la búsqueda de empleo y a las empresas para la búsqueda de trabajadores, el fomento de la formación de los trabajadores, así como la gestión y control de las prestaciones por desempleo²⁵⁰.

Si bien la trascendencia del RD 36/1978 fue absolutamente determinante como el primer gran paso normativo hacia la constitución de la moderna Seguridad Social de la democracia, el verdadero hito que consagró el nuevo modelo de protección social sería la Constitución Española de 1978, refrendada el 6 de diciembre de aquel año.

²⁴⁵ Para la gestión específica del Régimen Especial de los Trabajadores del Mar se creó el Instituto Social de la Marina (ISM).

²⁴⁶ Posteriormente sería transformado en el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, mediante el RD 140/1997, de 31 de enero; y en 2004 pasaría a denominarse Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO), mediante el RD 1600/2004, de 2 de julio.

²⁴⁷ Mediante el RD 2318/1978, de 15 de septiembre. *Vid.* AA. VV., *El sistema español de Seguridad Social...*, *op. cit.*, p. 18.

²⁴⁸ No es de extrañar la apuesta por la descentralización de la gestión, en tanto en cuanto la propia CE de 1978 vendría a asentar la concepción descentralizada del propio Estado como una reacción al ímpetu centralizador que la dictadura franquista impuso. Cfr. Real Decreto-ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo, art. 2.

²⁴⁹ Posteriormente renombrado como Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), mediante la disposición adicional primera de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.

²⁵⁰ Real Decreto-ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo, art. 5.

La CE de 1978 hace referencia a la Seguridad Social en varios de sus artículos, destacando por encima de todos, el art. 41, que expresa lo siguiente:

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.

De esta manera, el art. 41 de la CE de 1978 prohíbe al legislador la eliminación del sistema de Seguridad Social, que queda totalmente consagrado constitucionalmente. Ninguna ley posterior puede contradecir el mandato constitucional, aunque la organización de este régimen público queda considerablemente abierta a la interpretación, dada la ambigüedad de la redacción del artículo.

Pasando a un análisis más pormenorizado del mismo, comprobamos que el modelo de Seguridad Social implantado a partir de la CE de 1978 es de tipo mixto, es decir, incorpora elementos propios del modelo contributivo-continental y del modelo asistencial-atlántico, aunque, siguiendo la tradición española en cuanto a protección social edificada sobre la base del modelo de seguros sociales, el aspecto contributivo adquiere un papel central frente al aspecto asistencial (que tendrá que esperar a la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, de Prestaciones No Contributivas, para experimentar un desarrollo de calado). Como señala Fuente Lavín, el art. 41 de la CE de 1978 es innovador al incorporar por primera vez la referencia a la creación de un nivel asistencial. De hecho, en su redacción se hace especial hincapié en este aspecto (pese a que el nivel contributivo es el principal), haciendo una limitada referencia al nivel contributivo al utilizar la expresión “mantener” (entendido por la doctrina como el mantenimiento del régimen previamente existente, de tipo contributivo). El hecho de que este artículo señale de manera explícita la creación de un sistema asistencial, mientras que no desarrolla de manera tan clara lo relativo al nivel contributivo, se explicaría debido a la total novedad del nivel asistencial, que requeriría una formulación mucho más clara. Es decir, existiría un interés especial por parte del legislador constituyente de subrayar la novedad del aspecto asistencial²⁵¹.

Esta doble vertiente del nuevo sistema de Seguridad Social constituye la base de lo que, para autores como Moreno Fernández, supone una concepción dual o mixta del propio Estado del Bienestar en España, que conjuga elementos propios del bienestar de

²⁵¹ FUENTE LAVÍN, M. de la, *El sistema de pensiones en España, op. cit.*, pp. 170-174.

tipo *bismarckiano* (basado en el mantenimiento de rentas ocupacionales, es decir, el nivel contributivo, financiado fundamentalmente por medio de las cotizaciones sociales de empresarios y trabajadores), con elementos *beveridgianos* (que promulgan un sistema universalista de tipo asistencial, financiado mediante recursos impositivos a través de los Presupuestos Generales del Estado)²⁵².

Por otra parte, la mención a “prestaciones sociales suficientes” ha suscitado importantes debates en el seno de la doctrina jurídica, pues parece haber despertado en determinadas interpretaciones una concepción limitada de las prestaciones sociales, reducidas a un nivel de mera subsistencia, quedando en el terreno de la iniciativa privada la mejora de dichas prestaciones en el campo de lo complementario²⁵³. Sin embargo, tal y como expresa Monereo Pérez, esta suficiencia de las prestaciones, al menos en el nivel contributivo, no debe entenderse como una mera concesión de pensiones mínimas de subsistencia, sino como “la satisfacción de una renta de sustitución proporcional a los ingresos dejados de percibir en la fase de vida activa”²⁵⁴. Y no solo proporcionales, sino próximas a los salarios o ingresos de actividad a los que sustituyan. Solo de esta manera cumplirían su función de sustitución de rentas²⁵⁵.

Estas consideraciones no se aplican al nivel no contributivo o asistencial, dado que la cuantía de estas prestaciones no va ligada a los ingresos previos del beneficiario. De esta manera, este tipo de cobertura busca dotar de un nivel mínimo de ingresos a aquellos ciudadanos carentes de recursos y en situación de necesidad, quedando en manos del legislador la concreción de cuál es ese nivel mínimo de ingresos. Como se verá a lo largo de nuestra investigación, la equiparación de las pensiones no contributivas al salario mínimo interprofesional (SMI) ha sido una de las tradicionales reivindicaciones desde diferentes posiciones políticas.

A todas estas consideraciones habría que sumarle el inciso final contenido en el art. 41, relativo a la existencia de un régimen complementario de prestaciones libres, que completaría al régimen público obligatorio anteriormente descrito. Si bien la Constitución no utiliza el término “privado” para contraponer este régimen al público (de tal manera

²⁵² MORENO FERNÁNDEZ, L., *La Europa asocial: crisis y estado del bienestar*, Barcelona, Península, 2012, p. 61.

²⁵³ SUÁREZ GONZÁLEZ, F., “La Seguridad Social y la Constitución de 1978”, *Papeles de Economía Española*, 12-13 (1982), p. 126.

²⁵⁴ MONEREO PÉREZ, J. L., *Público y Privado en el sistema de pensiones: un estudio crítica e integrador del sistema público y de los planes privados de pensiones*, Madrid, Tecnos, 1996, p. 111.

²⁵⁵ FUENTE LAVÍN, M. de la, *El sistema de pensiones en España...*, *op. cit.*, p. 180.

que podrían ofertarse prestaciones complementarias desde instituciones públicas o desde las propias organizaciones sindicales), lo cierto es que el desarrollo de este régimen voluntario se ha articulado primordialmente mediante entidades privadas²⁵⁶.

Además del art. 41, destaca el art. 50 de la CE de 1978 en lo referente a la configuración del sistema de la Seguridad Social. Dicho artículo expresa lo siguiente:

Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio.

De igual manera que en el art. 41 encontramos una referencia explícita a la suficiencia de las prestaciones, en este artículo el concepto “adecuadas” cumple un papel análogo (además de la reiteración del término “suficiencia” en el mismo texto), evidenciándose en la propia CE de 1978 un especial interés por garantizar el bienestar de una población anciana que, iniciado el último tercio de siglo, se presupone en constante crecimiento, como así ha resultado ser.

Pero seguramente el aspecto más relevante de la redacción de este artículo es el referido a la cuestión de la actualización de las pensiones. Si bien el texto constitucional garantiza, de esta manera, dicha actualización, los mecanismos por los cuales se llevará a cabo no quedan explicitados. La práctica política ha terminado por asentar las revalorizaciones atendiendo a la evolución del coste de vida (es decir, según la evolución del IPC). Sin embargo, este mecanismo excluye de esta revalorización a los incrementos de la productividad, lo que termina repercutiendo en un progresivo distanciamiento entre las pensiones y los salarios. Además, si atendemos exclusivamente a lo planteado en el art. 50, esta actualización no tiene por qué producirse automáticamente de manera anual, como posteriormente ha terminado legislándose²⁵⁷.

Durante los años siguientes, entre 1979 y 1984, se terminarían de perfilar las reglas fundamentales del sistema de protección social (tributación, moderación salarial, control de la inflación, etc.) mediante la firma de los acuerdos sociales entre los sindicatos y las organizaciones patronales. Sin embargo, pese a la consolidación de la nueva Seguridad Social durante este periodo, lo cierto es que importantes deficiencias, heredadas del

²⁵⁶ SUÁREZ GONZÁLEZ, F., “La Seguridad Social y...”, *op. cit.*, pp. 126-127.

²⁵⁷ FUENTE LAVÍN, M. de la, *El sistema de pensiones en España...*, *op. cit.*, pp. 186-187.

franquismo e intensificadas por la crisis económica existente, siguieron afectando al naciente sistema. El principal de estos problemas sería el incontrolado aumento del gasto en pensiones, como consecuencia de la progresiva madurez del modelo de protección social y por los efectos de la adversa coyuntura económica, como tendremos oportunidad de analizar en el siguiente epígrafe.

Con todo, durante esta primera etapa de construcción de la Seguridad Social en democracia, hemos de destacar algunos de sus principales logros²⁵⁸:

- 1) La simplificación y racionalización de la gestión, gracias a la desaparición de las antiguas organizaciones gestoras y su sustitución por otras nuevas.
- 2) El incremento de la participación de los agentes sociales en el control de la gestión, así como el control parlamentario de los presupuestos del sistema.
- 3) La intensificación de la participación de las transferencias estatales (por medio de los PGE) en la financiación del sistema, así como un aumento generalizado de la cuantía total de las pensiones en un 30% (siendo más notable este aumento en las pensiones más bajas)²⁵⁹.

²⁵⁸ COMÍN, F., “La Protección Social en la Democracia (1977-2008)”, en CASTILLO, S., *Solidaridad, seguridad, bienestar: cien años de protección social en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008, p. 167.

²⁵⁹ BLANCO, F. *et al.*, “El sistema de pensiones de la Seguridad Social”, en SALINAS JIMÉNEZ, J. y ÁLVAREZ GARCÍA, S. (coords.), *El gasto público en la democracia*, Madrid, Ministerio de Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, 2003, pp.237-238.

3. Consolidación del sistema y oposición sindical durante los gobiernos socialistas (1985-1995)

Desde la reformulación del sistema de la Seguridad Social a principios de la nueva etapa democrática, se llevó a cabo un importante incremento de las bases de cotización con el objetivo de acercarlas a los salarios reales, aunque aún lejos de alcanzar los niveles deseables²⁶⁰. Por otra parte, el propio sistema comenzaba a presentar síntomas de madurez, llegando a la jubilación un número cada vez mayor de trabajadores con mejores carreras de cotización, lo que implicaba unas prestaciones también más altas. La consecuencia lógica de estas transformaciones fue el incremento de la pensión media del 3,15% anual entre 1976 y 1985, descendiendo hasta un 2,28% anual entre 1985 y 1989²⁶¹.

A su vez, la Seguridad Social jugó un papel fundamental en el proceso de reconversión industrial impulsado en aquellos años e intensificado tras la llegada de los socialistas al poder en 1982. De esta manera, se combinaron las prestaciones por desempleo, la concesión generalizada de pensiones de invalidez y las jubilaciones anticipadas para facilitar la salida del mercado laboral de una ingente cantidad de trabajadores de sectores reestructurados. Este uso abusivo del sistema tuvo como objetivo lograr amortiguar a corto plazo los graves efectos de las políticas de reconversión, a expensas de sobrecargar a la Seguridad Social con unos costes excesivos²⁶².

Esto se tradujo en una marcada elevación del gasto en pensiones, que puso en peligro la estabilidad financiera del sistema. Para hacer frente a esta compleja realidad, el gobierno socialista, que ya había iniciado una profunda política de reajustes en el terreno socio-laboral con la reforma del mercado de trabajo de 1984, impulsó una polémica reforma de las pensiones durante el año 1985, materializada en la Ley 26/1985, de 31 de julio, de Medidas Urgentes para la Racionalización de la Estructura de la Acción Protectora de la Seguridad Social. Esta Ley supuso la primera gran modificación en profundidad del sistema de la Seguridad Social desde la Transición, e inauguraría una serie de tendencias que las siguientes reformas continuarían.

²⁶⁰ La gran distancia entre ambas realidades fue una de las grandes deficiencias durante el franquismo, lo que repercutió en unos niveles de protección insuficientes.

²⁶¹ GUTIÉRREZ JUNQUERA, P., "El Estado de Bienestar en España: una visión de conjunto", en MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, R., *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo*, Alianza, Madrid, 2000, p. 260.

²⁶² FUENTE LAVÍN, M. de la, *El sistema de pensiones en España...*, op. cit., p. 189.

La contención del gasto, la lucha contra el fraude y el endurecimiento de las condiciones de acceso a las pensiones de jubilación y de invalidez permanente fueron las líneas maestras que articularon la Ley 26/1985. Todo ello en un clima de clara confrontación entre el Gobierno y los sindicatos, debido a la unilateralidad del Ejecutivo (que tampoco negoció la reforma con otros agentes sociales ni con otras fuerzas políticas), que inició el periodo de mayor conflictividad socio-laboral durante la larga etapa de Felipe González en el poder²⁶³. Además, se ignoraba la creación de un verdadero régimen de pensiones no contributivas que desarrollase el nivel asistencial previsto por le CE de 1978. Habría que esperar a finales de 1990, con la Ley 26/1990, del 20 de diciembre, para ver desarrollado este aspecto, como desarrollaremos más adelante²⁶⁴.

Las principales medidas de recorte impulsadas por la Ley 26/1985 fueron las siguientes²⁶⁵:

- 1) El aumento del periodo de cálculo de la base reguladora de las pensiones (tanto de las de jubilación como de las de incapacidad permanente), pasando de los 2 últimos años de vida laboral a los 8 últimos. Este aumento del periodo de cálculo se presentó como una medida destinada a mejorar el principio de contributividad (es decir, a intensificar la relación entre lo cotizado y las prestaciones percibidas), de tal manera que, al ampliar el periodo de cálculo, la base reguladora resultante reflejaría de manera más precisa el esfuerzo contributivo del trabajador. Sin embargo, tras esta argumentación se pretendía camuflar un objetivo más evidente: el de reducir la cuantía de las pensiones²⁶⁶.

De hecho, se logró rebajar el porcentaje de gasto sobre el PIB que suponían las pensiones en más de medio punto entre 1985 y 1988 (hasta 1990 no se volvería a

²⁶³ La contestación sindical a la reforma de las pensiones de 1985 llevó a la convocatoria de la primera huelga general de la democracia española, el 20 de junio de 1985, liderada por CCOO. Aunque UGT no participó en la misma, las tensiones entre su dirección, encabezada por el socialista Nicolás Redondo, y el gobierno de González, irían en aumento, llegando a su punto más álgido en la huelga general del 14 de diciembre de 1988.

²⁶⁴ Cfr. RODRÍGUEZ CABRERO, G., “La reforma del sistema público de pensiones en España”, *Documentos de Trabajo (CSIC. Unidad de Políticas Comparadas)*, 13 (2002), pp. 1-13. Disponible en: <http://ipp.csic.es/sites/default/files/content/workpaper/2002/dt-0213b.pdf> (fecha de acceso: 25/03/2022).

²⁶⁵ FUENTE LAVÍN, M. de la, *El sistema de pensiones en España...*, op. cit., pp. 190-191.

²⁶⁶ Al aumentar el periodo de cálculo de las pensiones, el resultado más común tiende a ser una reducción de la base reguladora, dado que, por lo general, los ingresos percibidos durante los últimos años de actividad del trabajador suelen ser los más altos de su carrera laboral. Por lo tanto, cuantos más años sean tenidos en cuenta para dicho cálculo, más “diluida” quedará esa base reguladora que determinará la cuantía final de la pensión.

alcanzar el porcentaje existente en 1985). Resulta ilustrativo hacer referencia a que durante la segunda mitad de los años ochenta, la tasa de reemplazo de los pensionistas cayó desde el 54% al 45%, un retroceso más que considerable de los ingresos de la población dependiente²⁶⁷. De esta manera, la reforma de 1985 actuó como precursora de otras futuras reformas a la hora de reducir la cuantía de las pensiones para recortar el gasto mediante el aumento del periodo de cálculo, aludiendo al reforzamiento de la contributividad.

- 2) La ampliación del periodo mínimo de cotización exigido para acceder a las pensiones de jubilación y de incapacidad permanente absoluta, pasando de 10 a 15 años. Además, se exigía que al menos 2 de estos años de cotización estuviesen comprendidos entre los últimos 8 años inmediatamente anteriores a la jubilación²⁶⁸. Junto con la anterior, esta medida perseguía reducir el gasto en pensiones, en este caso endureciendo las condiciones de acceso a las mismas. Evidentemente, esto tendría unas consecuencias sociales de gran calado, especialmente si tenemos en cuenta que todavía habría que esperar cinco años más para que el Estado del Bienestar español impulsara la creación de un régimen de pensiones no contributivas, precisamente para cubrir las situaciones de necesidad de aquellos ciudadanos que no pudieran acceder a una pensión contributiva por no alcanzar el periodo de cotización necesario. No es de extrañar, por lo tanto, que los niveles de confrontación social y sindical fuesen *in crescendo* a partir de la Ley 26/1985²⁶⁹.

²⁶⁷ La tasa de reemplazo o sustitución expresa el porcentaje que supone la cuantía de la pensión con respecto a los ingresos que el trabajador percibía cuando se encontraba en activo. Cuanto mayor sea la tasa de reemplazo, más cercana se encuentra la cuantía de la pensión al salario percibido durante la vida activa, es decir, se produce un mayor nivel de sustitución de rentas para el pensionista.

²⁶⁸ Es lo que se conoce como el “periodo de carencia”. Para acceder a la pensión de jubilación se deben cumplir ambos periodos (un mínimo de 15 años de cotización y que al menos 2 de esos años estén comprendidos entre los últimos 8 anteriores a la jubilación).

²⁶⁹ Para reducir, dentro de lo posible, los efectos traumáticos de una medida como esta, se procedió a aplicar este aumento del periodo mínimo de cotización exigido de manera progresiva, incrementándolo 6 meses por cada año transcurrido, de manera que en 1995 se aplicarían completamente los 15 años. *Vid.* FUENTE LAVÍN, M. de la, *El sistema de pensiones en España...*, *op. cit.*, p. 191.

Junto a estas medidas de recorte, destaca una que supone un avance en el reconocimiento de derechos y en la mejora de la protección de los pensionistas²⁷⁰: la introducción de la revalorización automática de las pensiones causadas con aplicación a las modificaciones que introducía esta Ley 26/1985 (es decir, esta obligación de revalorización de las pensiones no se aplicaría de manera obligatoria a las anteriores a 1985, creándose un “sistema mixto dual de revalorización”²⁷¹). La revalorización se produciría a principios de cada anualidad, en función de la evolución del IPC prevista para dicho año. En caso de que existiesen desviaciones entre la evolución de la inflación prevista y la real, estas serían tenidas en cuenta en el año posterior para corregir dicha insuficiencia, aunque exclusivamente para aquellas pensiones inferiores al SMI²⁷².

Por último, la reforma de 1985 incluye avances en el objetivo de simplificación de los regímenes de la Seguridad Social, estableciendo la integración de los Regímenes de Trabajadores Ferroviarios, de Artistas, de Toreros, de Representantes de Comercio, de Escritores de Libros y de Futbolistas en el Régimen General o en otros Regímenes Especiales²⁷³.

En definitiva, y tal y como se expresa en el propio preámbulo de la Ley 26/1985, la reforma de 1985 se contempla como el primer paso en un amplio proceso de modificaciones a largo plazo del sistema de la Seguridad Social. El legislador admite la “enorme complejidad” de un sistema que presenta grandes desequilibrios, agudizados por los efectos de la crisis económica, adelantando de esta manera que durante los próximos años se impulsarían sucesivas reformas que vendrían a profundizar en las grandes líneas

²⁷⁰ Autores como Olarte Encabo consideran a esta novedad como el contrapeso a las medidas de recorte previamente abordadas, tratando de disimular el evidente empeoramiento de los derechos de los pensionistas con la vistosa promesa de una revalorización automática de las pensiones. *Vid.* OLARTE ENCABO, S., *El derecho a prestaciones de Seguridad Social*, Madrid, Consejo Económico y Social, 1997, p. 97.

²⁷¹ TORTUERO PLAZA, J. L. (dir.), *La reforma de la jubilación: políticas de pensiones y políticas de empleo*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2009, p. 133. Disponible en: https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/2e1fafe5-00af-4b05-9f05-5e7c15ef5267/PF09_34.pdf?MOD=AJPERES (fecha de acceso: 25/03/2022).

²⁷² He aquí una de las grandes carencias de una medida aparentemente de mejora de la protección, quedando limitada la corrección de los desvíos entre la evolución del IPC previsto y el real a las pensiones más bajas. Una muestra más de la debilidad del sistema y de la priorización de la contención del gasto sobre una decidida apuesta por el mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas. Cfr. Ley 26/1985, de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social, disposición adicional 5ª.

²⁷³ *Ibid.*, disposición adicional 2ª.

articuladoras de esta: recorte del gasto y refuerzo del carácter profesional, contributivo y proporcional de las pensiones de jubilación e invalidez²⁷⁴.

En el marco de estas reformas, dos años después, en junio de 1987, se produjo un relevante avance en la regulación de la previsión complementaria, con la aprobación de la Ley 8/1987, de 8 de junio, de regulación de los planes y fondos de pensiones. Desde la contemplación en la CE de 1978 de la complementariedad del sistema público de pensiones mediante fórmulas que pudieran ser tanto privadas como públicas, no se había producido una verdadera regulación específica de productos de tipo privado como los Planes y Fondos de pensiones, cuyo funcionamiento se basa en un sistema de capitalización de las aportaciones periódicas realizadas por sus beneficiarios (en contraposición con el modelo de reparto que configura el sistema público de pensiones).

El impulso legislativo en esta materia precisamente en este momento se debe inscribir en el contexto de promoción de medidas de saneamiento de la financiación del sistema. La promoción del régimen de complementariedad fue considerada una condición fundamental para ayudar a reducir los crecientes costes del sistema público, mejorar las prestaciones de quienes pudiesen acogerse a productos de previsión de este tipo, así como estimular el ahorro a largo plazo. Además, los recortes en pensiones derivados de la reforma de 1985 crearon el caldo de cultivo perfecto para iniciar un progresivo cambio de consideración hacia la previsión privada, que empezaría a tener cada vez mayor predicamento en una sociedad como la española en la que nunca había sido relevante. Por lo tanto, el tratamiento fiscal de los Planes y Fondos de pensiones fue favorecido mediante deducciones, que se intensificarían durante la década siguiente, etapa en la que experimentarían un crecimiento sin precedentes²⁷⁵.

La política desplegada por el gobierno socialista en materia socio-laboral venía enrareciendo las relaciones con los sindicatos desde mediados de la década de los ochenta, especialmente por la reforma laboral de 1984 y la reforma de las pensiones de 1985. Este deterioro del diálogo social iría a más hasta desembocar en la convocatoria de la mayor

²⁷⁴ *Ibid.*, preámbulo.

²⁷⁵ Téngase en cuenta que hasta la década de los noventa la implantación de los fondos complementarios de pensiones entre la población española fue absolutamente marginal. Si en 1990 el número de participantes en este tipo de productos apenas superaba los 300.000, en el año 2000 había aumentado hasta más de 3,5 millones. Esto significaba un aumento del 2,5% de la población ocupada en 1990 hasta a un 26%. Es decir, en apenas una década, los sistemas de protección social complementarios pasaron de ser una verdadera excepción a ser contratados por más de un cuarto de la población ocupada. Gran parte de este avance se produciría durante la segunda mitad de los noventa, gracias al redoble de su promoción durante la primera legislatura del PP. Cfr. RODRÍGUEZ CABRERO, G., “La reforma del sistema público...”, *op. cit.*, p. 5.

huelga general de la historia reciente de España, acaecida el 14 de diciembre de 1988, que logró paralizar al país y lanzar un mensaje contundente al Ejecutivo de Felipe González. A partir de entonces, desde la Moncloa se retomó de manera progresiva una actitud tendente a la recuperación de un clima de concertación con los agentes sociales, atendiendo a las exigencias de sindicatos y demás organizaciones sociales que reclamaban un mayor esfuerzo en la mejora del Estado del Bienestar. Es en este contexto en que hemos de situar los siguientes avances normativos en relación al sistema de pensiones acaecidos durante los años finales de los ochenta y principios de los noventa.

La primera de estas novedades sería el Real Decreto-ley 3/1989, de 31 de marzo, de medidas adicionales de carácter social, que nació como resultado del acuerdo entre el Gobierno y los sindicatos CCOO y UGT. Por medio de este RD se produjo la compensación de las pensiones que habían perdido poder adquisitivo en 1988 a causa de una estimación de la evolución de la inflación inferior a la realmente sucedida²⁷⁶. De esta manera, a partir del ejercicio 1989, todas las pensiones se revalorizarían de acuerdo al IPC del año anterior²⁷⁷. Por otro lado, el RD también incorporó una importante mejora al establecer una subida generalizada de las pensiones mínimas, estableciéndose como objetivo la total equiparación de las mismas al SMI antes de finalizar la legislatura²⁷⁸. En todo caso, pese al incremento de la acción protectora reflejado en medidas como esta, lo cierto es que la ratio entre la pensión contributiva media y el PIB per cápita, en lugar de elevarse durante estos años, se redujo, pasando de un 55,08% en 1985 a un 47,21% en 1994, lo que demuestra que la capacidad adquisitiva de los pensionistas siguió en retroceso en relación a la evolución general de la economía²⁷⁹.

También en 1989 se dio un primer paso hacia el que sería uno de los grandes objetivos a largo plazo del sistema público de pensiones español, y que se asentaría como una de las prioridades del futuro Pacto de Toledo de 1995, como veremos. Nos referimos a la separación de las fuentes de financiación. En la Ley de PGE de 1989 se estableció que las

²⁷⁶ Real Decreto-ley 3/1989, de 31 de marzo, de medidas adicionales de carácter social, art. 1.

²⁷⁷ Práctica que se mantuvo de facto hasta 1997, cuando pasó a asentarse legalmente con la trascendental Ley 24/1997, de 15 de julio, de consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social. Vid. FUENTE LAVÍN, M. de la, *El sistema de pensiones en España...*, op. cit., p. 192.

²⁷⁸ Para el ejercicio 1989, una subida del 11,9% para beneficiarios con cónyuge a cargo, de un 7,4% para beneficiarios sin cónyuge a cargo, y del 21,7% para las pensiones mínimas de viudedad, siempre y cuando el titular tenga, al menos, 65 años. Vid. Real Decreto-ley 3/1989, de 31 de marzo, de medidas adicionales de carácter social, preámbulo.

²⁷⁹ Cfr. MILLÁN PEREIRA, J. L., “La «crisis financiera» de las pensiones públicas: la rebelión de los argumentos”, en TORRES LÓPEZ, J. (coord.), *Las pensiones públicas: ¿y mañana qué?*, Madrid, Ariel, 1996, pp. 109-154.

cotizaciones sociales se destinarían a la financiación de las prestaciones contributivas, mientras que la asistencia sanitaria²⁸⁰ y los complementos de mínimos de las pensiones²⁸¹ se financiarían mediante aportaciones del Estado. Sin embargo, la plena consecución de este principio no se lograría ni tan siquiera durante las dos décadas siguientes, siendo una de las reformas más acuciantes en el proceso de reestructuración, saneamiento y clarificación de la financiación del sistema de la Seguridad Social.

Pero el avance normativo más significativo de estos años fue, sin lugar a dudas, la puesta en marcha de un sistema de pensiones no contributivas, tal y como se había previsto en el art. 41 de la CE de 1978, y que se materializaría por medio de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas. Como se aclara en su exposición de motivos, esta Ley se considera “el siguiente paso” tras la Ley 26/1985, pues profundiza en la creación de “una regulación unitaria de las distintas acciones de los poderes públicos para integrarlas en un nivel no contributivo de pensiones en favor de aquellos ciudadanos que, encontrándose en una situación de necesidad protegible, carezcan de recursos económicos propios suficientes para su subsistencia”²⁸².

En efecto, esta Ley establece definitivamente un sistema universal y solidario que reconoce el derecho subjetivo de todos los ciudadanos a percibir pensiones no contributivas, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos. Desde entonces, incluso aquellos ciudadanos que no hubiesen cotizado o que lo hubiesen hecho de manera insuficiente, tendrían el derecho a percibir pensiones de jubilación, de invalidez y por hijos a su cargo. Quedaba complementado, de esta manera, el sistema contributivo de la Seguridad Social con un sistema asistencial universal. Cabe reseñar la nueva consideración de estas prestaciones no contributivas como un “derecho subjetivo” inherente a la condición de ciudadano residente en España, poniendo fin a la arcaica concepción benéfica de las ayudas asistenciales existentes durante el franquismo, que dependían de la voluntad del gobierno de turno y de la disponibilidad presupuestaria

²⁸⁰ Pese a que no es objeto de nuestra investigación, consideramos de interés recordar que la creación del Sistema Nacional de Salud se produjo por medio de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas específicas en materia de Salud Pública, y por medio de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

²⁸¹ Los “complementos de mínimos” o “complementos a mínimos” son aquellas cantidades adicionales que se suman al importe de aquellas pensiones contributivas que no alcanzan la cuantía mínima fijada por ley, de tal manera que la cuantía final alcance dicho nivel mínimo.

²⁸² Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas, exposición de motivos I.

existente. Por otra parte, hemos de subrayar también el carácter subsidiario de estas prestaciones, pues fueron concebidas como sustitutivas de las pensiones contributivas en aquellos casos en que el beneficiario no pudiera acceder a estas últimas (por lo tanto, la naturaleza universal queda subordinada a la imposibilidad de acogerse al régimen de pensiones contributivas). Finalmente, conviene recordar la especial incidencia que tuvieron estas pensiones no contributivas en la mejora de las condiciones de vida de la población femenina anciana, cuya capacidad de acceder a pensiones contributivas a inicios de la década de los años noventa suponía una verdadera anomalía²⁸³.

Como último hito relevante de este periodo, hemos de destacar la sistematización y refundición del conjunto disperso de legislación relativa a la Seguridad Social producido desde la LGSS de 1974, mediante el 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. El resultado ha sido calificado por cierto sector de la doctrina como una norma excesivamente confusa, compleja e inacabada, con una estructura difícil de comprender²⁸⁴.

En cuanto a las novedades más relevantes de esta nueva LGSS, cabe destacar la añadidura de los contenidos de la Ley 26/1990 sobre pensiones no contributivas, a la vez que quedaba fijada la revalorización anual automática de las pensiones de jubilación e incapacidad permanente afectadas por la reforma de 1985, corrigiéndose las posibles desviaciones al alza entre la evolución prevista del IPC y la evolución real en el siguiente ejercicio. El resto de pensiones, sin embargo, no gozarían de dicha revalorización anual automática, sino que quedarían a expensas de la decisión gubernamental²⁸⁵.

²⁸³ COMÍN, F., “La Protección Social en la Democracia...”, *op. cit.*, pp. 172-173.

²⁸⁴ TORTUERO PLAZA, J. L., “La evolución de la Seguridad Social (1978-1995): el inicio de la modernización del Sistema en clave continuista”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 44 (2003), p. 37.

²⁸⁵ FUENTE LAVÍN, M. de la, *El sistema de pensiones en España...*, *op. cit.*, p. 194.

4. Diálogo social, concertación y prosperidad del sistema: del Pacto de Toledo a la crisis de 2008 (1995-2008)

La primera mitad de la década de los noventa estuvo marcada por la confrontación de dos realidades. Por un lado, el proceso de convergencia europeo, afianzado en el Tratado de Maastricht (1992), exigía un redoble de los esfuerzos de los países miembro de la naciente Unión Europea en relación a la contención del gasto público y al equilibrio presupuestario. Por otro, la crisis económica, la extensión de los límites de la Seguridad Social, y el ya palpable envejecimiento demográfico, produjeron un irremediable incremento de ese gasto social y una disminución de los ingresos.

En relación al aumento del gasto en el sistema público de pensiones a principios de los años noventa, BLASCO LAHOZ subraya las siguientes causas²⁸⁶:

- 1) La caída de las tasas de creación de empleo, con motivo de la coyuntura desfavorable vivida, sobre todo, entre 1992 y 1993. Esta evolución negativa del paro propició la concesión de un creciente número de pensiones por desempleo, así como la proliferación de jubilaciones anticipadas para aquellos trabajadores expulsados del mercado de trabajo por políticas de reconversión.
- 2) El aumento de la cuantía de la pensión media, como resultado de la progresiva madurez del sistema de pensiones (carreras de cotización cada vez más extensas y con niveles de cotización más altos).
- 3) El envejecimiento demográfico, que elevó notablemente el número de personas mayores de 65 años, cuya esperanza de vida, además, se situaba ya entre las más altas del mundo (extendiendo, de esta manera, el periodo de percepción de las pensiones)²⁸⁷.

²⁸⁶ Cfr. BLASCO LAHOZ, J. F., *La reforma de la Seguridad Social...*, *op. cit.*, pp. 20 y ss.

²⁸⁷ Como hemos tenido oportunidad de aclarar previamente, el efecto más determinante sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones que produce el envejecimiento demográfico es el aumento de la tasa de dependencia, es decir, una progresiva reducción de la relación entre el número de personas en edad activa (cotizantes) y el de personas en edad avanzada (jubilados). Así, debido a la naturaleza de un sistema de reparto basado en la solidaridad intergeneracional (como el existente en España), la carga soportada por cada uno de los trabajadores en activo será cada vez mayor. Especialmente preocupante resultaban ya en la década de los años noventa las previsiones de evolución demográfica a partir del año 2020, que se consideró el año de referencia a partir del cual comenzarían a acceder a sus pensiones de jubilación amplias cohortes de trabajadores nacidos en la época del *baby boom*, una generación excepcionalmente numerosa y con carreras de cotización previsiblemente extensas.

Por otro lado, el sistema se vio afectado también en lo que respecta a sus ingresos. La principal causa de la caída de los mismos se fundamentaría en la reducción del número de trabajadores activos, como consecuencia de distintos factores, algunos coyunturales (como la destrucción de empleo provocada por la crisis económica) y otros estructurales (niveles de fecundidad cada vez menores o el mencionado retraso de la edad de incorporación al mercado de trabajo).

Este contexto negativo favoreció la proliferación de numerosos discursos que pusieron en duda la sostenibilidad y viabilidad futura de la Seguridad Social española y de su sistema público de pensiones. Hemos de incidir en esta cuestión, dado que el ambiente pesimista generado en torno a las predicciones a medio y largo plazo (y, en ocasiones, incluso a corto plazo) de la protección social en España fue el que propició una reacción política en contra de estos posicionamientos catastrofistas. El Pacto de Toledo, por lo tanto, no puede ser entendido sin hacer mención a algunos de los principales discursos que atacaron al modelo público de pensiones durante aquellos años. Si bien ahondaremos en esta cuestión más adelante, consideramos conveniente adelantar aquí algunos.

El propio Banco Mundial, en su Informe de 1994 titulado *Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*²⁸⁸, alertaba sobre la inminente quiebra de los sistemas públicos de pensiones en todo el mundo en caso de no acometerse reformas de calado. Estas reformas deberían pasar, necesariamente, por una reducción del sistema público obligatorio a su mínima expresión, garantizando tan solo un “mínimo vital” para combatir las situaciones de pobreza. Por lo tanto, el Banco Mundial abogaba por una verdadera simplificación del sistema público de pensiones a un nivel meramente asistencial, recordando al modelo beveridgiano²⁸⁹, e incluso calificando de “paternalista” la obligatoriedad contraída por los estados de ofrecer una protección superior al mínimo vital. A esto se añadiría la recomendación de establecer un sistema de ahorro de gestión privada de manera obligatoria, esgrimiendo razones de mayor rentabilidad y movilización del ahorro de estas fórmulas privadas sobre las públicas. Finalmente, el Informe consideraba que la cuantía de las pensiones públicas era, por lo general, excesivamente generosa, apostando por una reducción de las mismas a

²⁸⁸ VV.AA., *Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*, Washington D.C., Banco Mundial, 1994.

²⁸⁹ Para una profundización acerca de las bases del modelo de Seguridad Social impulsado por William Beveridge, véase: FUENTE LAVÍN, M. de la, *El sistema de pensiones en España...*, *op. cit.*, pp. 45 y ss. y CONDE RUIZ, J. I. y GONZÁLEZ, C. I.: “European pension system...”, *op. cit.*, pp. 1-16.

cambio de intensificar el ahorro privado. En definitiva, el Informe del Banco Mundial de 1994 resulta especialmente representativo de aquellas voces que cuestionaron la viabilidad de los sistemas públicos de pensiones de reparto, cuyo derrumbamiento se preveía inminente en caso de no abrazarse las tesis pro-privatizadoras y de reducción de los niveles de protección social²⁹⁰.

En el ámbito de la academia española, en 1996 se publicó una obra titulada *Pensiones y prestaciones por desempleo*, resultante de las tareas de un grupo de expertos en la materia reunidos en octubre de 1993 por la Fundación BBV. Este elenco de académicos estuvo capitaneado por los profesores José Barea Tejeiro²⁹¹ y José Manuel González-Páramo²⁹². Las conclusiones surgidas de este trabajo son conocidas como la *Declaración de Bilbao*, y en ellas se afirma que “tal y como se encuentra hoy estructurado el actual sistema público y de reparto, no será viable más allá de principios del siglo próximo”, añadiendo que “cualquier conjunto de reformas dirigidas a reforzar la viabilidad del sistema pasa por aplicar estrictamente el criterio de proporcionalidad (...)”²⁹³. Sin embargo, pese a las críticas dirigidas hacia el modelo de reparto, no se defendía un cambio drástico de rumbo hacia un sistema de capitalización, argumentando que las cargas derivadas de dicha transformación serían tan elevadas que resultaría técnicamente imposible²⁹⁴.

En un sentido similar al caso anterior, también en 1996 se publicó el informe *El futuro de las pensiones en España: hacia un sistema mixto*, encargado por La Caixa al profesor de Economía José Antonio Herce y otros expertos de la Fundación de Estudios de

²⁹⁰ BLASCO LAHOZ, J. F., *La reforma de la Seguridad Social...*, op. cit., pp. 46-49.

²⁹¹ El profesor Barea, catedrático de Hacienda Pública por la Universidad Autónoma de Madrid, ocupó altos cargos políticos desde los años ochenta, como el de Secretario de Estado para la Seguridad Social. Durante la primera legislatura del PP (1996-2000) fue nombrado por José María Aznar Director de la Oficina Presupuestaria de la Presidencia del Gobierno. Su posicionamiento crítico para con el futuro del sistema público de pensiones y su defensa de políticas de tipo capitalizador le convertirían en uno de los principales focos de críticas por parte de la oposición política durante esta etapa, siendo especialmente censurado por sus opiniones en publicaciones como la aquí citada.

²⁹² Catedrático de Economía por la Universidad Complutense de Madrid y asesor económico de instituciones como el Ministerio de Economía y Hacienda, el Banco de España, el FMI o el Banco Mundial.

²⁹³ Un aumento de la relación entre lo cotizado y lo percibido que, generalmente, ha sido utilizado como pretexto para impulsar una reducción de las prestaciones.

²⁹⁴ Téngase presente que la *Declaración de Bilbao* supone un ejemplo significativo del posicionamiento del sector bancario con respecto al sistema público de pensiones. Si bien parece existir un evidente elogio hacia las bondades de un sistema de capitalización (habitualmente presentado por este tipo de agentes como más rentable y viable desde el punto de vista financiero que el sistema de reparto), se constata las dificultades técnicas que se derivarían de una transformación tan drástica. Vid., BAREA, J., GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. et al., *Pensiones y prestaciones por desempleo*, Bilbao, Fundación BBV, 1996.

Economía Aplicada (FEDEA)²⁹⁵. En dicho documento se propuso la puesta en marcha de un sistema que permitiera a los afiliados a la Seguridad Social trasladar hasta el 50% de sus cotizaciones existentes hasta el momento a un fondo privado de capitalización, de manera que la pensión definitiva resultase de la combinación de la gestión pública y privada²⁹⁶. Se trataba, por lo tanto, de una fórmula que pretendía lograr la sostenibilidad futura del sistema público de pensiones a costa de reducirlo y extraer recursos del mismo para trasladarlos al sector privado.

Como acabamos de analizar, la preocupación acerca del futuro del sistema de pensiones ocupó un lugar prioritario en el debate público español durante la primera mitad de los años noventa, al compás de los efectos de la crisis que azotó al país durante aquellos años. Esta coyuntura adversa propició la multiplicación de discursos que auguraban un futuro próximo nada halagüeño, a la vez que se aprovechó desde determinados sectores del mundo financiero y bancario para promover una revisión del modelo de protección social español a partir de la cual la cobertura privada de capitalización tuviese un mayor protagonismo.

En todo caso, el desmantelamiento total del sistema público de reparto parecía inviable, tal y como admitían algunos estudios elaborados incluso desde el mundo de la banca, y su sustitución por un nuevo régimen de protección albergaba más dudas que certezas. Por otra parte, hemos de recordar que las pensiones públicas eran (y siguen siendo) uno de los pilares básicos del Estado del Bienestar contemporáneo. De ellas depende un porcentaje cada vez mayor de la población, de tal manera que su quiebra supondría la propia quiebra de nuestro modelo de sociedad.

Teniendo claras estas premisas, desde el sector de la política comenzó a fraguarse ya desde 1994 la firme idea de que sería necesario acometer una profunda revisión del sistema público de pensiones, analizando sus deficiencias y retos futuros y, ante todo, proponiendo soluciones para garantizar su viabilidad. En este sentido, el 15 de febrero de 1994 el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó una Proposición no de Ley (PNL) presentada por el Grupo Parlamentario Catalán (CiU)²⁹⁷, que planteaba la creación de una

²⁹⁵ FEDEA, fundación impulsada por el Banco de España en 1985, actúa como un *think tank* cercano a las tesis de algunas de las principales instituciones bancarias y empresariales del país.

²⁹⁶ Cfr. HERCE, J. A. *et al.*, *El futuro de las pensiones en España: hacia un sistema mixto*, Barcelona, Servicio de Estudios de La Caixa, 1996. Disponible en: https://www.caixabankresearch.com/sites/default/files/content/file/2016/09/ee08_esp.pdf (fecha de acceso: 10/04/2022); BLASCO LAHOZ, J. F., *La reforma de la Seguridad Social...*, *op. cit.*, p. 50.

²⁹⁷ *Diario de Sesiones del Congreso* (en adelante, *DSC*), núm. 46, 15-II-1994, pp. 2.181-2.190.

Ponencia dentro de la Comisión de Presupuestos con la finalidad de elaborar un Informe dedicado a analizar los problemas estructurales del sistema de Seguridad Social y a indicar las principales reformas que a tal efecto deberían acometerse en los años siguientes, con el fin de garantizar su viabilidad. Este Informe debería contener una serie de recomendaciones para ser aplicadas por parte del Gobierno²⁹⁸.

En la exposición de motivos de la PNL se recogían algunos de los principales problemas que enfrentaba el sistema de la Seguridad Social, cuyo presupuesto llevaba años registrando un creciente déficit pese a la elevación de las cotizaciones sociales. También se hacía referencia a la situación crítica de algunos Regímenes Especiales, que se encontraban en situación de quiebra, tan solo sostenidos por la absorción de ese déficit por parte del Régimen General. Conviene añadir que se afirmaba que las decisiones que debían tomarse para corregir esta situación no debían ser coyunturales, sino estructurales, dado que los problemas de raíz que enfrentaba el sistema así lo requerían (especialmente el proceso de envejecimiento demográfico). Por último, se hacía mención explícita a la puesta en marcha en otros países europeos de medidas de reforma a medio y largo plazo que podían servir como modelo para el caso español, incluyendo en ellas un mayor favorecimiento de los “instrumentos de complementariedad a la Seguridad Social²⁹⁹”.

Apenas medio mes después de la aprobación de la PNL, el 2 de marzo de 1994, quedaba constituida la Ponencia, integrada por representantes de los distintos grupos con representación parlamentaria (Socialista, Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, Popular, Catalán, Partido Nacionalista Vasco, Canario y Mixto)³⁰⁰. Desde entonces, se iniciarían las comparecencias en su seno de diversas personalidades relacionadas con la Seguridad Social española, así como expertos en la materia³⁰¹.

²⁹⁸ BLASCO LAHOZ, J. F., *La reforma de la Seguridad Social...*, op. cit., pp. 59-60.

²⁹⁹ Adviértase cómo CiU adelanta ya desde su PNL de 1994 algunas claves del que será su posicionamiento respecto a las futuras reformas del sistema público de pensiones, destacando la importancia y conveniencia de promocionar los mecanismos de complementariedad para garantizar su sostenibilidad. *Vid. Ibidem*.

³⁰⁰ Los diputados iniciales que constituyeron la Ponencia el 2 de marzo de 1994 fueron los siguientes: Por el Grupo Socialista, Joaquín Almunia, Alejandro Cercas y Constantino Méndez; por el Grupo Popular, Rodolfo Martín Villa, Cristóbal Montoro y Celia Villalobos; por el Grupo Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, Ricardo Peralta y Pedro Antonio Ríos; por el Grupo Catalán, Rafael Hinojosa y Francesc Homs; por el Grupo Vasco-PNV, Jon Zabala; por el Grupo Canario, José Carlos Mauricio; y por el Grupo Mixto, Vicente González Lizondo. *Vid. Boletín Oficial de las Cortes Generales* (en adelante, *BOCG*), serie E, núm. 134, 12-IV-1995, p. 3.

³⁰¹ Incluyendo la presencia del Ministro de Trabajo y Seguridad Social, José Antonio Griñán, así como la del Secretario General para la Seguridad Social, Adolfo Jiménez Fernández.

Tras numerosos debates, los trabajos de la Ponencia llegarían a un punto de acuerdo en su reunión en la ciudad de Toledo (motivo por el cual se conocería popularmente al Informe como el *Pacto de Toledo*)³⁰². La redacción definitiva del documento quedó aprobada por la Comisión de Presupuestos el 30 de marzo de 1995, y suscrito con la práctica unanimidad de todos los grupos parlamentarios en el Pleno del Congreso el 6 de abril de aquel año³⁰³. Nació, así, uno de los acuerdos políticos más trascendentales de la historia reciente de España, basado en la búsqueda del consenso, la renuncia al uso de las pensiones como “arma arrojadiza” electoral y la determinación por asegurar la viabilidad del sistema público de pensiones.

La consecución de un pacto entre todas las fuerzas políticas implicaba un claro cambio de rumbo respecto a la forma de tratar un asunto tan delicado y trascendental como el de las pensiones públicas. Apenas diez años antes, en 1985, se había impuesto la primera gran reforma del sistema tras la Transición de una manera unilateral y sin acuerdo con los agentes sociales y el resto de formaciones políticas, que derivó en una huelga general. La nueva correlación de fuerzas parlamentarias y la coyuntura crítica de mediados de los años noventa favorecieron un tratamiento muy distinto de la cuestión. Si bien es cierto, por otra parte, que el precio del consenso alcanzado fue el de presentar una serie de recomendaciones que se caracterizaron por su excesiva ambigüedad y destacados silencios³⁰⁴. De esta manera, lo que el PdT propuso fue una serie de líneas generales que serían concretadas más adelante conforme la evolución política, económica y social determinara su evolución.

El PdT presentó un compromiso firme con el mantenimiento del sistema de reparto, desterrándose la idea de sustituirlo por uno de capitalización, haciéndose hincapié en acentuar que un supuesto tránsito a un modelo de capitalización no solo era imposible desde el punto de vista técnico, sino también rechazable desde el punto de vista político y social. Se trataba de una apuesta firme por la consagración del sistema existente, especialmente relevante en un contexto en el que, como hemos tenido oportunidad de

³⁰² El nombre oficial del documento fue *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*.

³⁰³ La expresión “práctica unanimidad” hace referencia a las reservas mostradas por IU contra el texto definitivo, pese a que finalmente acabó apoyándolo. *Vid. BOCG*, serie E, núm. 134, 12-IV-1995.

³⁰⁴ HERCE, J. A. y PÉREZ-DÍAZ, V. (dir.), *La reforma del sistema público de pensiones en España*, Servicio de Estudios de La Caixa, 1996, pp. 57-58.

analizar, las voces que respaldaban reformas favorables al modelo de capitalización copaban importantes foros de debate.

A esta declaración de intenciones se añadía el rechazo a la reducción del sistema público de pensiones a la mera provisión de pensiones mínimas, dado que esto atentaría contra el principio de suficiencia establecido en el art. 41 de la CE de 1978. También se renunciaba a la posibilidad de acometer reformas radicales del sistema de la Seguridad Social, insistiéndose así en la idea de que no se producirían giros de 180° en la dirección seguida hasta entonces, sino que se preservaría y mejoraría lo existente.

En cuanto a la estructura de los diferentes niveles de protección de la Seguridad Social, se mantuvo lo existente hasta el momento³⁰⁵:

1) Prestaciones económicas:

- a. Contributivas: constituirían la parte central del sistema, manteniendo su carácter público y obligatorio. Proporcionarían rentas de sustitución de acuerdo al esfuerzo de cotización realizado, y sus cuantías mínimas serían superiores a las de las pensiones no contributivas (mejoradas mediante los complementos a mínimos). Su financiación se realizaría *básicamente* a través de cotizaciones sociales a través de un sistema de reparto³⁰⁶.
- b. No contributivas: su objetivo sería “compensar la ausencia de rentas de los ciudadanos que se encuentren en situación de necesidad por razones de edad, enfermedad o cargas familiares (...)”. Su financiación se mantendría exclusivamente a cargo de los PGE, mediante transferencias al Presupuesto de la Seguridad Social³⁰⁷.

2) Prestaciones técnicas de asistencia sanitaria y servicios sociales: de carácter universal y financiados mediante impuestos. Complementarían al sistema público de prestaciones económicas.

³⁰⁵ BLASCO LAHOZ, J. F., *La reforma de la Seguridad Social...*, op. cit., pp. 63-65.

³⁰⁶ La inclusión del término “básicamente” no es baladí, dado que de esta manera se deja abierta la puerta a que el Estado pueda, de manera excepcional, transferir fondos provenientes de los impuestos para sustentar el sistema contributivo en caso de ser necesario. Como veremos, esta matización será defendida insistentemente por diversas fuerzas de izquierda, con la intención de reforzar el carácter subsidiario del Estado en la garantía de sostenibilidad del nivel contributivo. *Vid. BOCG*, serie E, núm. 134, 12-IV-1995, p. 15.

³⁰⁷ *Ibidem*.

- 3) Prestaciones complementarias de naturaleza libre y gestión privada: el acceso a las mismas sería voluntario y perseguirían la finalidad de complementar lo percibido por el sistema público (tanto en su modalidad individual como colectiva).

Finalmente, el PdT de 1995 presenta 15 recomendaciones, que constituyen el aspecto central de su contenido. La puesta en marcha de cada una de las mismas depende del Gobierno, aunque su correcta aplicación es fiscalizada por el Parlamento. Son las siguientes³⁰⁸:

- 1) Recomendación 1ª: Separación y clarificación de las fuentes de financiación.

Se pretende que las prestaciones contributivas sean financiadas *básicamente* mediante las cotizaciones sociales de empresarios y trabajadores, mientras que las prestaciones no contributivas sean financiadas exclusivamente mediante la imposición general. Es una de las recomendaciones más relevantes de todo el documento, ya que se considera que el saneamiento de la estructura de financiación del sistema es clave para lograr el equilibrio económico de un sistema que adolece de una manifiesta falta de aportaciones estatales (las cotizaciones sociales suponen en este momento casi el 70% de los ingresos de la Seguridad Social, frente a un insuficiente 30% proveniente de aportaciones del Estado)³⁰⁹. Esta situación implica un uso excesivo de las cotizaciones sociales para hacer frente a los gastos del sistema (incluyendo prestaciones no contributivas que no deberían ser financiadas mediante cotizaciones sociales, como los complementos a mínimos), lo que repercute en una merma de dichas cotizaciones para sufragar gastos que no le corresponden, debilitando así al sistema contributivo de reparto.

- 2) Recomendación 2ª: Constitución de reservas.

Tal y como ya se contemplaba en el art. 91.1 de la LGSS, se recalca la importancia de estudiar la constitución de reservas con los posibles excedentes que resulten del sistema de la Seguridad Social en coyunturas de bonanza. Si bien este artículo no tuvo desarrollo debido a la precaria situación financiera del sistema, a partir del año 2000 (tras la recuperación económica del país durante la segunda mitad de la década de los noventa) se materializará la constitución del famoso Fondo de Reserva de la Seguridad Social, que tendrá como objetivo atenuar los efectos adversos de los ciclos económicos negativos.

³⁰⁸ *Ibid.*, pp. 15-18; Cfr. BLASCO LAHOZ, J. F., *La reforma de la Seguridad Social...*, op. cit., pp. 65-85.

³⁰⁹ *Ibid.* p. 66.

3) Recomendación 3ª: Mejoras de las bases.

Se pretende que, en un plazo máximo de 7 años, se logre aplicar de manera gradual “un único tope máximo de cotización para todas las categorías laborales”, logrando así que las cotizaciones se adecúen a los salarios reales percibidos. Esta recomendación evidencia el hecho de que numerosos grupos de trabajadores estaban cotizando por debajo de lo que deberían dado que existían topes de cotización excesivamente bajos, lo que repercutía en menores ingresos para el sistema y peores prestaciones futuras para los trabajadores.

4) Recomendación 4ª: Financiación de los Regímenes Especiales.

Se debe lograr la equiparación de la financiación de los Regímenes Especiales con la del Régimen General (especialmente en casos como el del Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, en el que los trabajadores pueden elegir la base de cotización, lo que provoca que la mayoría decida cotizar por la cuantía mínima, pese a que finalmente el nivel de protección recibido es casi el mismo que el del Régimen General). Es decir, si bien la acción protectora tiende a ser similar, el esfuerzo de cotización varía mucho en estos Regímenes Especiales, lo que supone un agravio comparativo para con los trabajadores del Régimen General.

5) Recomendación 5ª: Mejora de los mecanismos de recaudación y lucha contra la economía irregular.

Se insiste en la necesidad de mejorar las fórmulas de recaudación de las cotizaciones y reducir la morosidad, así como las prácticas fraudulentas que merman los ingresos de la Seguridad Social.

6) Recomendación 6ª: Simplificación e integración de Regímenes Especiales.

Siguiendo lo que ya estableció la LGSS y lo que se empezó a realizar en los años ochenta, el PdT pretende impulsar una mayor homogeneización de la estructura del sistema de la Seguridad Social en España. La meta final es conseguir reducir los regímenes a exclusivamente dos: un régimen de trabajadores por cuenta ajena y otro de trabajadores por cuenta propia. Sin embargo, no se establece un plazo concreto para ello.

7) Recomendación 7ª: Integración de la gestión.

Se pretende lograr un mayor nivel de integración en la gestión del reconocimiento de las prestaciones económicas y la afiliación y recaudación de la Seguridad Social. Incluso se plantea la conveniencia de crear un único organismo gestor que englobe las competencias y funciones del INSS, ISM, TSGG y Gerencia de Informática.

8) Recomendación 8ª: Evolución de las cotizaciones.

Siguiendo lo planteado por el *Libro Blanco de Delors*³¹⁰, se propone conseguir la reducción de las cotizaciones sociales, para favorecer así la creación de empleo y la competitividad de las empresas al reducir los costes del factor trabajo. Especialmente se pretende que esta reducción se aplique en “los trabajos de baja cualificación y en los sectores más intensivos en mano de obra”³¹¹.

9) Recomendación 9ª: Sobre la equidad y el carácter contributivo del sistema.

La novena recomendación se refiere a la conveniencia de intensificar el principio de contributividad y el de solidaridad, trabajando sobre el cálculo de la base reguladora de las pensiones. Por ejemplo, discutiendo sobre el porcentaje aplicable a la base reguladora en función del número de años trabajados. La propuesta de reforzar el principio de contributividad, incrementando la proporcionalidad entre lo cotizado y las prestaciones recibidas llevará a partir de 1997 a la elevación progresiva del periodo de cálculo de la base reguladora, desde los 8 a los 15 últimos años de vida activa, coincidiendo con el mínimo de años de cotización exigidos para acceder a una pensión contributiva.

10) Recomendación 10ª: Edad de jubilación.

³¹⁰ Documento elaborado por la Comisión Europea en 1993, conocido por el nombre del entonces presidente de la Comisión (Jaques Delors), y en el que se presentan diversas directrices comunitarias para combatir el desempleo, sanear las economías, reducir el déficit público, etc. Su título original es *Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*. Cfr. *Libro Blanco. Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1993. Disponible en: <http://evalua.catedu.es/documentos/aragon/NormativaVarios/LB1993CrecimientoCompetitividadYEmpleoI.pdf> (fecha de acceso: 20/04/2022).

³¹¹ Esta sacralización de las bondades de reducir las cotizaciones sociales fue una de las grandes reservas que mantuvo IU con respecto al texto final del PdT.

Se recomienda facilitar la prolongación de la vida laboral más allá de la edad legal de jubilación (65 años) para aquellos que lo deseen libremente. De esta manera, se reduce el número de pensionistas y, además, se aumenta el de cotizantes. Se debe, además, disminuir el número de jubilaciones anticipadas³¹².

11) Recomendación 11^a: Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones.

Se insiste en la necesidad de garantizar el mantenimiento del poder adquisitivo de todas las pensiones (sin distinguir entre el momento de acceso a dichas pensiones) de acuerdo a la evolución del IPC, revisándose a ejercicio económico vencido.

12) Recomendación 12^a: Reforzamiento del principio de solidaridad.

En esta recomendación se promueve el aumento de la edad máxima de percepción de la pensión de orfandad más allá de los 18 años (fecha límite hasta el momento) y la equiparación de la pensión de viudedad de los menores de 60 años a la de los mayores de dicha edad, de acuerdo al nivel de renta del beneficiario.

13) Recomendación 13^a: Mejora de la gestión.

Mediante la intensificación de la lucha contra el fraude.

14) Recomendación 14^a: Sistema complementario.

Se debe favorecer la complementación voluntaria del sistema público de pensiones, tanto por medio de fórmulas individuales como colectivas, a través de sistemas privados de ahorro. Para ello, se recomienda seguir desarrollando la legislación al respecto y seguir mejorando los incentivos fiscales existentes hasta el momento, priorizando los sistemas complementarios de tipo colectivo.

15) Recomendación 15^a: Análisis y seguimiento de la evolución del sistema.

Se propone que se mantenga un seguimiento y evaluación periódica de la evolución de las recomendaciones realizadas, así como de “las magnitudes que intervienen en el equilibrio financiero del sistema”, manteniendo informados a los agentes

³¹² Al momento de la firma del PdT, aunque la edad legal de jubilación se situaba en los 65 años, la edad media de entrada era de 63,1 años en el total del sistema, y en el caso del Régimen General caía hasta los 62,2 años. En el Régimen General, casi un 70% de las pensiones se causaban con menos de 65 años. *Vid. BLASCO LAHOZ, J. F., La reforma de la Seguridad Social..., op. cit., p. 80.*

sociales. Así pues, 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”³¹³.

La consecuencia directa del PdT fue la firma del *Acuerdo sobre consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social*, suscrito por el Gobierno de José María Aznar y los sindicatos CCOO y UGT el 9 de octubre de 1996. Destaca la ausencia de la CEOE en el acuerdo debido a importantes discrepancias por su oposición a la elevación de las cotizaciones (una de las medidas incluidas en el mismo). Por lo tanto, el primer gran acuerdo social que desarrolló las recomendaciones del PdT nació huérfano de representación patronal, haciendo prever así que la evolución futura del PdT no sería precisamente una balsa de aceite en la que el consenso predominaría, tal y como había tratado de presentarse ante la opinión pública. Lo cierto es que, como veremos, las negociaciones con los agentes sociales tendieron a ser complejas incluso en periodos de bonanza económica como el existente en estos años.

El Acuerdo, con vigencia hasta el año 2000, presentaba una serie de líneas maestras u objetivos, entre los que destacaban los siguientes³¹⁴:

- 1) Reforzar en principio de contributividad del sistema.
- 2) Mantener el poder adquisitivo de los pensionistas.
- 3) Mejorar prestaciones insuficientes (dentro de las posibilidades económicas del momento).
- 4) Lograr que la mejora del sistema de protección social se tradujese en un progreso del PIB.
- 5) Lograr la separación de las fuentes de financiación durante el periodo de vigencia del acuerdo (un objetivo especialmente optimista, teniendo en cuenta que ni tan siquiera en el año 2011 se había concluido esta tarea).

El contenido del Acuerdo sería desarrollado por la Ley 24/1997, de 16 de julio, sobre consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social, que sería la primera gran reforma del sistema tras el PdT, introduciendo importantes novedades. Esta ley, que

³¹³ De esta recomendación surgirá la creación de la Comisión no permanente de seguimiento del Pacto de Toledo, verdadero centro neurálgico del debate en torno a la evolución del sistema público de pensiones.

³¹⁴ BLASCO LAHOZ, J. F., *La reforma de la Seguridad Social...*, *op. cit.*, pp. 91-92.

se considera una continuación del proceso de reforma iniciado en 1985, destaca por las siguientes medidas³¹⁵:

- 1) Separación de las fuentes de financiación, diferenciando entre las prestaciones contributivas (financiadas mediante cotizaciones sociales) y prestaciones no contributivas (financiadas mediante aportaciones del Estado). Como se ha mencionado previamente, esta medida quedará lejos de aplicarse en su totalidad, aunque iniciará el largo proceso de clarificación de fuentes que el sistema requería.
- 2) La constitución de un Fondo de Reserva al que se destinen los posibles excedentes del sistema para hacer frente a momentos de dificultad. La puesta en marcha de esta “hucha de las pensiones” no se produjo hasta el año 2000, y su funcionamiento no quedó regulado hasta la Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.
- 3) En su objetivo de incrementar la contributividad del sistema, se amplía el periodo de cotización utilizado para calcular la base reguladora de la prestación, pasando de los 8 a los 15 últimos años. Es decir, este incremento continúa el camino iniciado en la reforma de 1985, en la que ya se elevó dicho periodo de los 2 a los 8 últimos años. Ahora vuelve a elevarse hasta los 15 últimos años. Además, se establece la reducción del porcentaje a aplicar sobre la base reguladora para calcular la pensión, de tal manera que con solo 15 años cotizados se pasaría a percibir el 50% de la base reguladora, en lugar del 60%, como había ocurrido hasta este momento³¹⁶.
- 4) Se reduce la penalización anual por jubilación anticipada del 8% al 7%, siempre y cuando el trabajador tenga al menos 60 años y haya estado afiliado al Mutualismo Laboral antes del 1 de enero de 1967³¹⁷.
- 5) Se fomenta la jubilación flexible mediante la promoción de desgravaciones o deducciones de cotizaciones a aquellos trabajadores que, estando en edad de jubilación, decidan permanecer en activo³¹⁸.
- 6) Se mejoran las pensiones mínimas de viudedad para menores de 60 años y se amplía la edad de percepción de la pensión de orfandad hasta los 21 años (en caso de orfandad parcial) o hasta los 23 años (en caso de orfandad total)³¹⁹.

³¹⁵ Ley 24/1997, de 16 de julio, sobre consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social.

³¹⁶ FUENTE LAVÍN, M. de la, *El sistema de pensiones en España...*, op. cit., p. 202.

³¹⁷ Ley 24/1997, de 16 de julio, sobre consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social, art. 7.

³¹⁸ *Ibid.*, art. 12.

³¹⁹ *Ibid.*, art. 9 y 10.

Para autores como FUENTE LAVÍN, que manifiestan una visión crítica con respecto a la evolución seguida por el PdT a partir de la Ley 24/1997, esta constituyó el primer paso en el proceso de recorte del gasto y de reducción del nivel de protección del sistema público de pensiones. Además, habría significado un importante impulso del nivel privado de protección.

El siguiente gran paso en el desarrollo del PdT se produjo con la firma del *Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social*, suscrito por el Gobierno, CCOO, CEOE y CEPYME el 9 de abril de 2001, y con la destacada ausencia de UGT³²⁰. Algunas de las principales novedades de dicho Acuerdo fueron³²¹:

- 1) Culminación del proceso de separación de las fuentes de financiación del sistema de la Seguridad Social, siguiendo lo marcado por la recomendación 1ª del PdT y la Ley 24/1997. En concreto, se hace referencia a los complementos a mínimos (la principal carga no contributiva costeada aún mediante cotizaciones sociales), dándose un plazo de 12 años para avanzar progresivamente en la reducción de su financiación mediante cotizaciones³²².
- 2) Se insiste en la importancia de destinar los excedentes del sistema a la dotación del Fondo de Reserva, constituido en el año 2000. Se alaba su trascendencia y se plantea como objetivo el incremento de su dotación hasta los 800.000 millones de pesetas a finales de 2004, y como recomendable el incremento de su importe hasta los 1.000.000 millones de pesetas³²³. También se establece un plazo de un año para que el Gobierno elabore las normas concretas que regulen los mecanismos de inversión de dicho Fondo³²⁴.

³²⁰ El Acuerdo fue firmado por: José María Aznar (en representación del Gobierno), José María Fidalgo (en representación de CCOO), José María Cuevas (en representación de la CEOE) y Antonio Masa (en representación de CEPYME).

³²¹ Texto completo del Acuerdo: VV.AA., *Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social*, Madrid, Observatorio de la Discapacidad del IMSERSO, 2001. Disponible en: <https://sid-inico.usal.es/documentacion/acuerdo-para-la-mejora-y-el-desarrollo-del-sistema-de-proteccion-social-9-de-abril-de-2001/> (fecha de acceso: 26/04/2022).

³²² Uno de los principales motivos por los que UGT se apartó de este Acuerdo fue su oposición a conceder un periodo transicional tan amplio para la culminación de la separación de las fuentes de financiación. Cfr. *El País*, 9-IV-2001. Disponible en: https://elpais.com/diario/2001/04/09/economia/986767204_850215.html (fecha de acceso: 26/04/2022).

³²³ La dotación del Fondo de Reserva durante los años iniciales del siglo XXI superó por mucho esta cuantía prevista de 1.000.000 millones de pesetas, gracias a una coyuntura especialmente favorable para las cuentas de la Seguridad Social.

³²⁴ Que se traducirá en la Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

- 3) Siguiendo el camino trazado por otros países europeos, se promueve una mayor flexibilización y gradualidad de la jubilación, con el objetivo de reducir los costes y aumentar los ingresos del sistema. De esta manera, si bien se mantienen los 65 años como edad legal de jubilación, el Gobierno se compromete a presentar un estudio sobre la edad de jubilación en términos de derecho comparado³²⁵. Además, se reformará la normativa para permitir la compatibilidad entre el percibo de la pensión de jubilación y el desarrollo de actividades laborales, así como otros beneficios fiscales³²⁶.

- 4) En lo referente a la intensificación de la contributividad del sistema, si bien en el Acuerdo no se propone ampliar el periodo de cálculo de la base reguladora (recordemos que ya se encontraba en los últimos 15 años de vida laboral), tampoco se descartan posibles modificaciones al respecto. De hecho, se dice textualmente que “se revisará el sistema de cálculo de la base reguladora, de manera que se tenga en cuenta, de forma progresiva, el esfuerzo realizado por el trabajador a lo largo de su vida laboral”, una redacción que parece invitar de manera clara a una elevación de dicho periodo de cálculo en el futuro, especialmente a partir de 2003 (momento en que finaliza el periodo transitorio para la ampliación del periodo de cálculo hasta 15 años introducido en la Ley 24/1997).

- 5) En relación a la mejora de las prestaciones, se logran avances en la pensión de viudedad (elevándose el porcentaje aplicable a la base reguladora para el cálculo de la misma, del 45% al 52%), e incluso hasta el 70% en los casos en que el beneficiario tenga cargas familiares y la pensión de viudedad constituya la principal fuente de rentas. Finalmente, se acuerda la modificación del marco de compatibilidades, permitiendo el mantenimiento de la pensión de viudedad incluso en los casos en que el pensionista contraiga nuevas nupcias³²⁷. En lo que respecta

³²⁵ Lo que puede entenderse como una primera aproximación a la posibilidad de explorar modificaciones al alza de la edad legal de jubilación.

³²⁶ La promoción de la continuidad de la vida laboral más allá de la edad legal de jubilación fue el aspecto central de este Acuerdo de 2001.

³²⁷ Para este último caso, se exigirán varios requisitos: a) Que se trate de personas mayores o incapacitadas; b) Que la pensión de viudedad constituya la principal fuente de ingresos del pensionista; c) Que se trate de personas con menores niveles de renta.

a la pensión de orfandad, se incrementará la edad límite para su percepción en los casos en que el huérfano no desarrolle ninguna actividad laboral o cuando sus ingresos no sean superiores al 75% del SMI, de manera que con carácter general se ampliaría hasta los 22 años, y en los casos de orfandad absoluta, hasta los 24 años.

- 6) Se acuerda la mejora de la acción protectora del Régimen Especial de Autónomos. Además, se vuelve a insistir en el compromiso de simplificar e integrar de manera gradual los diferentes Regímenes del sistema durante los próximos años.

- 7) Una de las novedades más llamativas de este Acuerdo es la referencia a la puesta en marcha de un sistema de protección a la Dependencia, considerado uno de los aspectos olvidados por la protección social hasta el momento. Para ello, se prevé el inicio de los trabajos preparatorios por parte de una Comisión de Trabajo creada a tal efecto en el plazo de tres meses. Sin embargo, habrá que esperar a la primera legislatura de Rodríguez Zapatero, para la plasmación de este importante hito³²⁸.

- 8) Se subraya la necesidad de intensificar la lucha contra el fraude.

- 9) En cuanto a la previsión social complementaria, se propone la mejora prioritaria de la situación de los planes de pensiones de empleo (desarrollados mediante negociación colectiva), por encima de los modelos individuales. De esta manera, se pretende extender su contratación en las PYMES y en los empresarios individuales³²⁹.

³²⁸ Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Para estudios detallados sobre el contenido de esta Ley, véase: MONEREO PÉREZ, J. L., *La protección jurídica de las situaciones de dependencia: estudio sistemático de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, Granada, Comares, 2007 y MONTOYA MELGAR, A. (dir.), *La protección de las personas dependientes: comentario a la Ley 39/2006, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, Madrid, Thomson Civitas, 2007.

³²⁹ La promoción prioritaria de las fórmulas complementarias de protección de tipo colectivo por sobre los Planes y Fondos de pensiones individuales fue una de las reivindicaciones de los sindicatos.

Antes de finalizar la segunda legislatura del PP al frente del Gobierno se llevaría a cabo la revisión de la evolución del PdT de 1995, algo previsto en la propia recomendación 15ª del mismo. Tal y como se estableció en aquella recomendación, cada 5 años el Congreso de los Diputados debería crear una Ponencia para estudiar la situación presente y perspectivas de futuro del sistema de la Seguridad Social. Siguiendo esta previsión, el 30 de mayo de 2000, la Mesa de la Cámara del Congreso acordó la constitución de una “Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por la aplicación de las recomendaciones del Pacto de Toledo”, que desde entonces pasaría a ser el verdadero núcleo del debate acerca del sistema público de pensiones. Esta Comisión quedó constituida el 14 de junio de 2000, compuesta por 25 diputados de los distintos grupos políticos con representación parlamentaria, iniciando sus trabajos el 28 de junio de aquel año. Hasta 2003, la Comisión desarrolló numerosas sesiones en las que participaron altos cargos de la Administración y expertos para debatir sobre la evolución del sistema y proponer posibles medidas correctivas en los casos en fuera necesario, tal y como tendremos oportunidad de tratar con mayor profundidad más adelante³³⁰.

El resultado final de los trabajos de la Comisión llevó a la elaboración del informe de revisión del PdT, aprobado por el Pleno del Congreso el 2 de octubre de 2003³³¹, con 228 votos a favor, 6 en contra y 5 abstenciones³³². En él se valora el grado de cumplimiento de las recomendaciones originales y, además, añade 5 nuevas recomendaciones adicionales adaptadas a la realidad cambiante del sistema:

1) Recomendación 1ª: Separación y clarificación de las fuentes de financiación.

Se constata el avance en la clarificación y separación de las fuentes de financiación, diferenciando entre prestaciones contributivas y no contributivas. Pese a ello, se destaca que aún queda por concluir la completa asunción de la financiación de los complementos a mínimos por parte de los PGE. Por lo tanto, se reitera la necesidad de concluir este proceso, en tanto en cuanto mientras no se produzca, los recursos propios del sistema de la Seguridad Social estarían siendo detraídos para financiar prestaciones que no le corresponden, repercutiendo negativamente en la posible

³³⁰ BARRIOS BAUDOR, G., “La «revisión» del Pacto de Toledo”, *Temas Laborales*, 73 (2004), pp. 146-147.

³³¹ Aprobación del Informe de la renovación del PdT: *DSC*, núm. 271, 2-X-2003. Publicación del Informe de renovación del PdT: *BOCG*, serie D, núm. 596, 2-X-2003.

³³² PP, PSOE, CiU, PNV, CC y Partido Andalucista votaron a favor de la renovación, mientras que IU, ERC y BNG optaron por la “abstención positiva”, indicando que, si bien apoyaban las líneas centrales de la renovación, existían algunos puntos en los que no coincidían.

mejora de su acción protectora (incremento de las cuantías mínimas) o en la posible rebaja de las cotizaciones sociales³³³.

- 2) Recomendación 2ª: Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones.
Se reitera lo dispuesto en la recomendación 11ª del PdT de 1995, habiéndose ya establecido por medio de la Ley 24/1997 la obligatoriedad de los poderes públicos de actualizar automáticamente la cuantía de las pensiones contributivas en función de la evolución del IPC. Por ello, ahora se exige al Gobierno indicar claramente en los PGE de cada año el IPC previsto.

- 3) Recomendación 3ª: Fondo de Reserva.
Se destaca la importancia de la constitución del Fondo de Reserva en el año 2000, otorgando mayor estabilidad al sistema. Además, los excedentes que pudieran existir deberán ser destinados fundamentalmente a seguir incrementando este Fondo, sin establecer límites a su crecimiento³³⁴.

- 4) Recomendación 4ª: Financiación, simplificación e integración de Regímenes Especiales.
Si bien la Comisión constata que se ha producido el inicio de la aproximación de las cotizaciones de algunos Regímenes Especiales a los niveles de protección que disfrutaban (tal y como se indicaba en el PdT de 1995), se insiste en la conveniencia de acelerar este proceso. Se reitera, asimismo, el objetivo de lograr la máxima simplificación posible de los regímenes, estableciendo solamente dos: uno para los trabajadores por cuenta propio y otro para los trabajadores por cuenta ajena.

- 5) Recomendación 5ª: Mejora de las bases de cotización.
Se constata el cumplimiento del objetivo planteado en 1995 sobre fijar un único tope máximo de cotización para todas las categorías laborales. A su vez, se insta a seguir trabajando para lograr la aproximación de las bases de cotización a los

³³³ BARRIOS BAUDOR, G., “La «revisión» del Pacto de Toledo...”, *op. cit.*, pp. 149-150.

³³⁴ Es relevante esta aclaración acerca del no establecimiento de un límite para la dotación del Fondo de Reserva, puesto que, como veremos, desde determinados sectores empresariales se propuso fijar un límite y utilizar el resto de excedentes que lo superasen para reducir las cotizaciones sociales.

salarios reales (especialmente en aquellos regímenes como el de Trabajadores Autónomos, en que mayoritariamente se cotiza sobre las bases mínimas).

6) Recomendación 6ª: Cotizaciones orientadas al empleo.

En este punto se desarrolla el contenido de la recomendación 8ª del PdT de 1995, relativo a la idoneidad de reducir las cotizaciones sociales para favorecer la creación de empleo. Así, se recalca la utilidad de este tipo de medidas para promocionar el acceso al mercado laboral de colectivos con dificultades especiales, como el de las mujeres.

7) Recomendación 7ª: Modernización e información al ciudadano.

El Informe tan solo reafirma la necesidad de continuar mejorando la eficacia del sistema y facilitar la información a los ciudadanos acerca de sus derechos y obligaciones, haciendo uso de las nuevas tecnologías de información y de la comunicación.

8) Recomendación 8ª: Gestión del sistema.

De igual manera, se insiste en la potenciación de la eficacia gestora mediante una mayor integración y racionalización de las funciones de afiliación, recaudatorias y de gestión de prestaciones.

9) Recomendación 9ª: Lucha contra el fraude.

Se limita a recalcar la necesidad de seguir luchando contra la economía irregular, además de alertar sobre la vinculación entre esta y la inmigración ilegal³³⁵.

10) Recomendación 10ª: Sobre el carácter contributivo del sistema.

No se añade demasiado contenido a la recomendación 9ª del PdT, limitándose a insistir en el propósito de seguir avanzando en una mayor proporcionalidad entre las pensiones y el esfuerzo de cotización realizado, tal y como ya se expresaba también en la Ley 24/1997.

11) Recomendación 11ª: Edad de jubilación.

³³⁵ Recuérdese que el fenómeno inmigratorio se intensificó de manera nunca antes vista en España durante los primeros años del siglo XXI.

Se destaca el avance en la flexibilización de la jubilación a partir de la Ley 35/2002, de 12 de julio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible (que desarrolló parte del Acuerdo de pensiones de 2001)³³⁶. A su vez, se insiste en los beneficios de promocionar la permanencia en el mercado laboral de los trabajadores de mayor edad. También se insta a lograr el objetivo de acercar la edad real de jubilación a la edad legal (65 años).

12) Recomendación 12^a: Prestaciones de viudedad y orfandad.

La Comisión destaca el importante avance que han experimentado este tipo de prestaciones durante los últimos años, y propone “una reformulación integral de las prestaciones de muerte y supervivencia” para acabar con contradicciones en la regulación y posibles situaciones de discriminación legal. En definitiva, se propone una reformulación de este tipo de prestaciones para adecuarlas a la nueva realidad de la sociedad española.

13) Recomendación 13^a: Solidaridad y garantía de suficiencia.

Se considera necesario mantener y reforzar el principio de solidaridad y de suficiencia de las pensiones, especialmente en lo relativo a las cuantías mínimas. Se propone la revisión de la incompatibilidad entre la percepción de las pensiones del SOVI y la pensión de viudedad.

14) Recomendación 14^a: Sistemas complementarios.

Según la Comisión, se había producido un avance insuficiente en el desarrollo de la previsión complementaria, por lo que se insta a seguir reforzándola. Se priorizarán los planes de pensiones de empleo y seguros colectivos sobre las fórmulas individuales.

³³⁶ La Ley 35/2002 reformó la regulación de la jubilación parcial, permitiendo compatibilizar el percibo de una pensión de jubilación y el desarrollo de actividades laborales. Además, exoneró del pago de cotizaciones sociales (excepto en los casos de incapacidad temporal) por contingencias comunes a aquellos trabajadores de 65 años o más que acreditasen 35 años efectivos de cotización. Finalmente, como tercera medida destacada, se posibilitaba la aplicación de un porcentaje superior al 100% de la base reguladora de la pensión de jubilación a aquellos trabajadores que continuasen en activo más allá de los 65 años, acreditando al menos 35 años de cotización. Por otro lado, también se produjeron cambios en la regulación de las condiciones de acceso a la jubilación anticipada, manteniendo la posibilidad de acceder a la misma a partir de los 60 años y permitiendo también el acceso a los trabajadores mayores de 61 años afiliados a la Seguridad Social con posterioridad al 1 de enero de 1967 (reuniendo algunos requisitos concretos). Cfr. Ley 35/2002, de 12 de julio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible, exposición de motivos.

Por otro lado, las recomendaciones adicionales (verdadera novedad de la renovación de 2003) son:

1) Recomendación adicional 1ª: Nuevas formas de trabajo y desarrollo profesional.

El Informe considera oportuno analizar la incidencia de las nuevas formas de organización del trabajo en el aseguramiento de los trabajadores, especialmente en el caso de los contratos a tiempo parcial, cuyo nivel de protección es inferior.

2) Recomendación adicional 2ª: Mujer y protección social.

La intensificación de la incorporación de las mujeres al mercado laboral propició la dedicación de una recomendación específica sobre esta materia. Se insta a acabar con las posibles situaciones de discriminación laboral para con las mujeres, a la vez que se mezclan en este apartado consideraciones relativas a la protección social de las familias (como la alusión a la mejora de la conciliación de la vida laboral y familiar).

3) Recomendación adicional 3ª: Dependencia.

Recogiendo lo establecido en el Acuerdo Social de 2001, se insta a promover lo antes posible la regulación de este fenómeno. Sin embargo, apenas se avanza en la concreción de cómo debería articularse esta nueva regulación³³⁷.

4) Recomendación adicional 4ª: Discapacidad.

El Informe considera oportuno dedicar una recomendación específica a la discapacidad, insistiendo en la necesidad de seguir profundizando en la cobertura de las necesidades y de los derechos de los “disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales”. Pese a ello, y como viene siendo costumbre, no existe mayor profundización ni concreción de medidas exactas.

5) Recomendación adicional 5ª: Inmigración.

Se reconoce la contribución de los inmigrantes a la mejora de la estabilidad del sistema de protección social en el futuro, aunque se matiza que “la inmigración es

³³⁷ Recuérdese el considerable retraso existente en el desarrollo de este asunto, habiéndose superado ya el periodo estipulado por el Acuerdo Social de 2001 según el cual deberá haberse creado una Comisión de Trabajo para estudiar la cuestión, cuyos resultados deberían haber sido presentados antes del 30 de junio de 2001. *Vid.* BARRIOS BAUDOR, G., “La «revisión» del Pacto de Toledo...”, *op. cit.*, p. 171.

una solución definitiva”. Se insta a mejorar la integración de los inmigrantes en el mercado laboral.

La falta de novedades de calado y concreciones en el texto de la renovación, que se limita en gran medida a insistir en la necesidad de seguir profundizando en las grandes líneas marcadas en 1995, puede explicarse por diferentes cuestiones. Por un lado, la propia naturaleza del PdT, como ya vimos, favorece la tendencia a la inconcreción, la ambigüedad y la falta de precisión en sus propuestas, con el fin de lograr integrar a la mayor cantidad de fuerzas políticas y sociales posibles. Por otro lado, hemos de atender a la coyuntura política del momento. La renovación se produce a finales del año 2003, apenas un mes antes de las elecciones autonómicas catalanas y a menos de 6 meses de las siguientes elecciones generales (marzo de 2004), por lo que todas las fuerzas políticas, especialmente aquellas con mayores aspiraciones de poder, evitaron un posicionamiento claro o polémico acerca del futuro del sistema de pensiones, temiendo que esto pudiera repercutirles negativamente en el ámbito electoral. Habría que esperar, por lo tanto, a la formación del nuevo Gobierno para que buena parte de los contenidos de la renovación de 2003 fueran desarrollados.

Durante los años siguientes, ya durante el primer mandato del socialista Rodríguez Zapatero, se produjeron otros avances relevantes en relación a la evolución de la Seguridad Social.

En julio de 2004, Gobierno, sindicatos y organizaciones empresariales suscribieron una Declaración conjunta en la que se abordaron las prioridades inminentes en el marco socio-laboral, dedicando una especial atención al sistema de la Seguridad Social. Se incidió en la importancia de adecuar la evolución de la misma a las transformaciones experimentadas por la sociedad española de principios de la década de los 2000, destacando el envejecimiento demográfico, la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, el fenómeno de la inmigración, y nuevas realidades y demandas sociales. Se insistió, a su vez, en el objetivo de ahondar en el concepto de solidaridad del sistema, eficiencia y garantía de cobertura, a la vez que se aseguraba el equilibrio financiero y la creación de empleo. Para ello, en la Declaración se insistió en el valor del diálogo social

y la búsqueda de acuerdos³³⁸, actuando como refuerzo de las prioridades que se marcaron en la renovación del PdT de 2003.

Como resultado de esta Declaración, el 13 de julio de 2006 Gobierno y agentes sociales firmarían el *Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social*³³⁹. Este importante acuerdo social, el más relevante en lo que se refiere al desarrollo de la Seguridad Social durante la VIII legislatura, estableció las bases sobre las que evolucionarían los contenidos del PdT³⁴⁰.

En primer lugar, el Acuerdo de 2006 ratifica el objetivo de culminar la separación de las fuentes de financiación del sistema (en especial, lo relativo a la financiación de los complementos a mínimos de las pensiones contributivas mediante los PGE), intensificar el principio de contributividad y reforzar la eficacia del Fondo de Reserva. Se trata de un paquete de medidas destinadas a garantizar la sostenibilidad financiera de la Seguridad Social.

En segundo lugar, se refuerza el principio de solidaridad mediante la mejora de los complementos a mínimos de las pensiones de incapacidad permanente y de viudedad. Es decir, se acuerda una elevación de las pensiones mínimas de incapacidad permanente y de viudedad.

En tercer lugar, por lo que respecta a las prestaciones contributivas, se plantean una serie de medidas destinadas a aumentar el nivel de proporcionalidad entre el esfuerzo de cotización y las prestaciones recibidas, así como correcciones relativas a adecuar las prestaciones con las contingencias a las que van dirigidas³⁴¹.

³³⁸ De esta manera, el recién constituido Gobierno pretendía arrancar la legislatura retomando el diálogo social y tratando de plantear un ambiente favorable al acuerdo. Objetivo que se cumplió en gran medida, dado que la primera legislatura de Rodríguez Zapatero (2004-2008) experimentó un renovado impulso del pacto entre los agentes sociales, aprovechando la coyuntura de crecimiento económico y creación de empleo previa a la crisis de 2008.

³³⁹ Contenido completo en: *Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social*, 13 de julio de 2006. Disponible en: https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/41df1495-bad0-4124-abe8-0db454d0c999/Acuerdo_medidas_Seguridad_Social%28Castellano%29.pdf?MOD=AJPERES (fecha de acceso: 07/05/2022).

³⁴⁰ VV.AA., *Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2011, p. 14.

³⁴¹ En este sentido, se especifica que “la pensión de viudedad debe recuperar su carácter de renta de sustitución y reservarse para aquellas situaciones en las que el causahabiente contribuía efectivamente al sostenimiento de los familiares supérstites (...)”. En el caso de los matrimonios, se exigirá “un periodo mínimo de vínculo conyugal de 2 años y la existencia de hijos en común con derecho a pensión de orfandad”. En los casos de las parejas de hecho, se exigirá “la constatación de convivencia mutua, estable y notoria, durante un periodo amplio (...)”, y en caso de existencia de hijos comunes con derecho a pensión de orfandad, se requerirá, además, “dependencia económica del conviviente sobreviviente, en más del 50%

En cuarto lugar, se incentiva la prolongación voluntaria de la vida laboral, siguiendo lo establecido en el PdT y en su renovación de 2003, así como las orientaciones de la Unión Europea y demás organismos internacionales. En este sentido, se introducen modificaciones en las características y requerimientos de la jubilación parcial y de la jubilación anticipada. Para incentivar la prolongación de la vida laboral, se incrementan los beneficios de quienes se jubilen con 66 años o más.

Finalmente, para avanzar en la racionalización y simplificación de la estructura de la Seguridad Social, se prevé la integración de los trabajadores por cuenta propia del régimen agrario en el Régimen Especial de los Trabajadores Autónomos, así como la de los trabajadores por cuenta ajena del mismo sector en el Régimen General, manteniendo aun así la atención hacia las particularidades de estos colectivos.

Todas estas cuestiones planteadas en el *Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social* conocieron su plasmación en una serie de normas durante el resto de la legislatura e incluso durante la siguiente³⁴²:

- a) *Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*: pretendió promover las condiciones para garantizar la igualdad real entre hombres y mujeres en el campo del empleo y de la protección social. Además, incidió en la mejora de la conciliación de la vida familiar y laboral, incrementando las prestaciones por maternidad y creando nuevas por paternidad³⁴³.
- b) *Ley 18/2007, de 4 de julio, por la que se procede a la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos*: como se indica en su título, impulsó el proceso de clarificación e integración de regímenes de la Seguridad Social, simplificando su estructura.

de sus ingresos, de los del causahabiente. En los supuestos de inexistencia de hijos comunes, se exigirá dependencia económica en más del 75% de los ingresos". Vid. *Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social*, 13 de julio de 2006. Disponible en: https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/41df1495-bad0-4124-abe8-0db454d0c999/Acuerdo_medidas_Seguridad_Social%28Castellano%29.pdf?MOD=AJPERES (fecha de acceso: 07/05/2022).

³⁴² Cfr. VV.AA., *Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo...*, pp. 14-15

³⁴³ Evidenciando, de esta manera, una actualización de la normativa a las transformaciones del modelo familiar.

- c) *Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo*: cuyo objetivo principal fue el de igualar los niveles de protección social de los trabajadores autónomos con los del Régimen General.
- d) *Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social*: sin duda, constituye la expresión normativa más relevante y profunda surgida del *Acuerdo en materia de Seguridad Social* de 2006 y de la predecesora Declaración conjunta firmada por el Gobierno y los agentes sociales en 2004. Entre sus principales novedades destacan:
 - a. Intensificación del principio de contributividad del sistema, ahondando en una mayor proporcionalidad entre las cotizaciones realizadas y las prestaciones recibidas.
 - b. Avance en el principio de solidaridad y garantía de suficiencia, mejorando y extendiendo la acción protectora de determinadas prestaciones como las de muerte y supervivencia (viudedad y orfandad)³⁴⁴.
 - c. Mayor favorecimiento de la prolongación voluntaria de la vida laboral más allá de la edad legal de jubilación, atendiendo a una evolución demográfica claramente tendente al envejecimiento, una creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo y el fenómeno inmigratorio.

Mención especial merece la *Ley 39/2006, de 15 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia* (más conocida popularmente como la “ley de dependencia”). Por medio de esta nueva normativa se implantaría el llamado “cuarto pilar” del Estado del Bienestar en España, dedicado a la atención y el cuidado de personas dependientes³⁴⁵. Hasta entonces, el gasto público dedicado a la dependencia suponía un insuficiente 0,3% del PIB, mientras que cada vez era más relevante la demanda social en favor de un mayor compromiso de los poderes públicos en esta materia. El objetivo fue el de mejorar sustancialmente la atención recibida por las personas en situación de dependencia, liberando así a las familias de buena parte del peso de dichos cuidados, ya fuera mediante una cobertura mínima

³⁴⁴ Destacamos el reconocimiento del derecho a la pensión de viudedad para las parejas de hecho, así como una nueva regulación de los supuestos de separación y divorcio. *Vid. VV.AA., Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo...*, p. 15.

³⁴⁵ Este “cuarto pilar” se sumaría a los tres tradicionales: sistema de pensiones, sistema sanitario y sistema educativo.

garantizada destinada a personas sin recursos, o ya fuese mediante la financiación parcial de los costes en los casos en que los beneficiarios dispusieran de recursos. Para ello, se creó una estructura encargada de coordinar las acciones en materia de dependencia impulsadas por las distintas administraciones públicas: el Sistema Nacional para la Autonomía y Atención a la Dependencia³⁴⁶.

Así pues, la VIII legislatura concluiría con una relevante intensificación de la producción normativa relacionada con el desarrollo de las recomendaciones de 2003 y el Acuerdo entre agentes sociales de 2006. El final de la legislatura coincidiría, a su vez, con un claro punto de inflexión, no solo de la política desplegada por el PSOE desde su llegada al Gobierno en 2004, sino de todo un periodo de progreso en la acción protectora de la Seguridad Social que arranca con la firma del PdT en 1995. La coyuntura económica excepcionalmente favorable que vivió España desde la segunda mitad de los años noventa hasta 2008, permitió que buena parte de las dudas que se cernían sobre el futuro del sistema público de pensiones en 1995 fuesen despejándose. Incluso destacados logros como la creciente dotación del Fondo de Reserva gracias al superávit del sistema (que experimentó un gran crecimiento de sus ingresos debido a la creación de empleo de aquellos años), permitieron que se extendiese un clima de optimismo y, hasta cierto punto, despreocupación con respecto al futuro de la Seguridad Social española.

El estallido de la crisis económica de 2008 y el progresivo empeoramiento de la situación durante los años siguientes alterarían por completo este ambiente, sacando a la luz de manera acelerada algunas de las grandes debilidades camufladas que el sistema de pensiones no había logrado solventar.

³⁴⁶ COMÍN, F., “La Protección Social en la Democracia...”, *op. cit.*, pp. 179-181.

5. Los efectos de la crisis de 2008 sobre el sistema público de pensiones: la reforma de 2011 (2008-2011)

La crisis de 2008 cayó como jarro de agua fría sobre una economía española que había conocido una inusitada etapa de prosperidad ininterrumpida desde la segunda mitad de la década anterior. La Seguridad Social, que en aquel entonces había sido cuestionada e incluso desde sectores muy influyentes se vaticinaba su inviabilidad a corto plazo, logró aprovechar este periodo de bonanza económica, impulsada a su vez por un clima de acuerdo político (también prácticamente inédito), que estableció como una prioridad de Estado la preservación del modelo público de pensiones.

Al finalizar el año 2007, la Seguridad Social presentaba una situación envidiable. En términos de afiliación, continuaba el crecimiento incesante iniciado más de una década atrás, alcanzándose los 19,4 millones de afiliados. Esto favoreció la preservación de una situación de superávit, gozando de esta manera el sistema de una estabilidad financiera que pronto se truncaría. Este superávit permitió la dotación constante del Fondo de Reserva (creado en el año 2000), alcanzando casi los 46.000 millones de euros. Además, especialmente a partir de 2004, el Ejecutivo socialista había impulsado una intensa mejora de las pensiones mínimas. Un panorama que permitía, en definitiva, afrontar el futuro inminente con optimismo, y que dejaba atrás las agoreras previsiones que habían proliferado durante los años noventa y que fueron la raíz del PdT³⁴⁷.

Sin embargo, durante el ejercicio de 2008, los efectos de la crisis financiera, y posteriormente económica, iniciada en EEUU empezaron a hacerse sentir en España, sacudiendo el ilusionante *statu quo* existente hasta entonces. Durante los siguientes años, la afiliación a la Seguridad Social cayó en picado, pasando de aquel máximo de casi 19,5 millones en julio de 2007 hasta menos de 16,3 millones en noviembre de 2013. Junto a este incremento del desempleo, en este mismo periodo creció el número de pensionistas un 9% (de 7,6 millones a 8,3 millones) como consecuencia lógica de la llegada a la vejez de cohortes de población cada vez más numerosas. El resultado de estos dos fenómenos combinados fue la drástica reducción de la relación entre trabajadores activos y pensionistas, desde 2,71 a 2,27 cotizantes por pensionista. El superávit reinante hasta el

³⁴⁷ SUÁREZ CORUJO, B., *El sistema público de pensiones: crisis, reforma y sostenibilidad*, Madrid, Lex Nova: Thomson Reuters, 2014, pp. 43-44.

momento también desapareció, entrando el sistema en un preocupante y creciente déficit que puso de manifiesto sus debilidades, que habían sido relativizadas durante la década anterior, y que ahora se manifestaban con toda la crudeza posible. Si durante los años previos a la crisis España podía presumir ante el resto de países de nuestro entorno de unas cuentas saneadas, bajo la tranquilidad de que el envejecimiento demográfico llegaría con mayor retraso que en buena parte de las otras principales economías europeas, ahora la urgencia de la toma de acciones para revertir la situación copaba los principales debates políticos³⁴⁸.

En todo caso, la fortaleza demostrada por la Seguridad Social española durante los años previos a la crisis no desapareció de inmediato con el estallido de la misma, más bien todo lo contrario. Especialmente durante su primera etapa (desde 2008 hasta finales de 2011), el sistema público de protección social consiguió resistir con éxito los profundos desafíos de la nueva coyuntura, e incluso pudo seguir reforzando su acción protectora. Pese al incremento de los gastos (debido al aumento del número de pensionistas y a la subida de la pensión media dada la mayor cuantía de las nuevas pensiones y a los efectos de la revalorización), pese a la política de aplazamiento de pago de cuotas para socorrer a las empresas, pese a no haberse culminado el proceso de separación de las fuentes de financiación (soportando todavía las cotizaciones sociales parte del pago de los complementos a mínimos), y pese al incremento del Fondo de Reserva (en 2008 y 2010), la Seguridad Social fue capaz de mantenerse en pie e incluso seguir mejorando sus prestaciones³⁴⁹.

De hecho, la caída de los ingresos del sistema, al menos durante los primeros años de la crisis, parece deberse primordialmente a la destrucción de empleo, ya que en lo que respecta a la evolución de los salarios (e, indirectamente, a la evolución de las cotizaciones), estos siguieron creciendo hasta 2010, a pesar de la coyuntura adversa³⁵⁰. En este mismo sentido se expresaba en 2017 el que fuera ministro de Trabajo durante la última etapa de la IX legislatura, el socialista Valeriano Gómez, que considera a la

³⁴⁸ *Ibidem*.

³⁴⁹ *Ibid.*, pp. 44-47.

³⁵⁰ Los salarios de los empleos mejor pagados comenzaron a caer a partir de 2010, mientras que los de menor remuneración no lo hicieron hasta 2011. Tuvo un gran impacto en esta evolución el ajuste salarial sobre los sueldos públicos aplicado por el Gobierno en 2010. Para un estudio más detallado sobre la evolución salarial durante los años centrales de la crisis, véase: FERNÁNDEZ KRANZ, D., “Wage adjustment in Spain during the economic crisis”, *Spanish Economic and Financial Outlook*, vol. 3, 3 (2014), pp. 53-62.

reforma laboral de 2012 y la consecuente devaluación salarial como la causa principal de la pérdida de ingresos a partir de 2012, y no antes³⁵¹.

Sin embargo, si bien deben ponerse sobre la mesa las fortalezas de un sistema de la Seguridad Social que fue capaz de crecer y mejorar de manera ininterrumpida desde mediados de los años noventa, esto no debe impedirnos constatar la existencia de profundas debilidades que salieron a la luz de manera acelerada durante estos años. Con el objetivo de sintetizarlas, podemos reducirlas a dos grandes amenazas: una de tipo coyuntural y otra de tipo estructural. La primera de ellas fue la situación de crisis económica y sus efectos; la segunda hace referencia a un problema de fondo bien conocido desde las décadas anteriores, es decir, el fenómeno del envejecimiento demográfico³⁵².

Ambas supusieron el argumento principal (cuando no excusa) utilizado por aquellas corrientes ideológicas que, incluso antes de 2008, venían ya exigiendo un mayor control del gasto público (que se traduciría en un recorte del nivel de protección). De esta manera, y como se analizará en profundidad más adelante, durante los años inmediatamente posteriores al estallido de la crisis volvieron a proliferar los discursos que ponían en duda la viabilidad del sistema e insistían sobre la absoluta necesidad de implementar estrictas medidas de control del déficit público. Tanto desde el ámbito nacional como desde las instituciones europeas y supranacionales, se extendió el mantra de la austeridad como única forma de afrontar los grandes retos del sistema público de pensiones.

A inicios de 2010 comenzó a mostrarse con claridad un cambio de rumbo en las políticas del Gobierno socialista. Hasta entonces, el Ejecutivo liderado por Rodríguez Zapatero había hecho hincapié en las fortalezas del sistema y descartaba la aplicación de duras medidas de ajuste, tal y como se exigía desde el principal partido de la oposición y otros grupos políticos de centro y centro-derecha, así como desde la Unión Europea y organismos supranacionales. La degradación acelerada de la economía y del empleo, los desajustes en las cuentas públicas, y la presión constante desde numerosos frentes por apostar por medidas de contención del gasto, terminaron por impulsar un giro de ciento

³⁵¹ Tómesese esta valoración, en todo caso, como una visión representativa de la interpretación que la oposición socialista realizó de la etapa de crisis tras su salida del poder. *Vid.*, GÓMEZ SÁNCHEZ, V., “Las pensiones públicas en España: la eficiencia del sistema de reparto en perspectiva histórica. Análisis de las reformas del sistema”, en RUESGA BENITO, S. *et al.* (coords.), *¿Cobramos la pensión? Cómo sostener el sistema público de pensiones*, Madrid, Pirámide, 2017, pp. 78-79.

³⁵² SUÁREZ CORUJO, B., *El sistema público de pensiones...*, *op. cit.*, pp. 47-48.

ochenta grados en el discurso y en la práctica gubernamental. 2010 sería, por lo tanto, un verdadero punto de inflexión en la IX legislatura.

El 29 de enero de 2010 el Gobierno presentó ante las instituciones europeas y ante la Comisión de seguimiento y evaluación del PdT un proyecto de reforma del sistema de pensiones, cuyo contenido asumía las exigencias de ajuste y austeridad, lo que se traducía en la inclusión de nuevas medidas que supondrían el recorte de los derechos de los pensionistas. Se trataba de una iniciativa gubernamental que, ante la insistencia de la oposición política por acelerar la puesta en marcha de reformas en el sistema de la Seguridad Social, rompía con el mecanismo propio del PdT según el cual todo tipo de propuestas en este sentido debían ser previamente debatidas en la Comisión. Si bien tendremos oportunidad de profundizar en su contenido, adelantamos ahora las dos directrices más polémicas y novedosas³⁵³:

- a) Incentivar la prolongación de la vida laboral y dificultar el acceso a la jubilación anticipada mediante el aumento progresivo de la edad legal de jubilación desde los 65 a los 67 años, tal y como ya habían hecho otros países europeos.
- b) Ampliar el periodo de cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación (más allá de los 15 años tenidos en cuenta hasta este momento)³⁵⁴.

La apuesta por medidas tan impopulares, procedentes además de un Gobierno que hasta este momento había mantenido un discurso contrario a una política de recortes, provocaron una sonora oposición, liderada por los sindicatos, que convocaron importantes movilizaciones para el 23 de febrero de aquel mismo año³⁵⁵. Sin embargo, esta propuesta de reforma de las pensiones fue únicamente el primer paso de una nueva política en la que el Ejecutivo iría renunciando a todas aquellas líneas rojas que se había marcado desde inicios de la legislatura. En mayo de aquel mismo año profundizaría en sus impopulares medidas de recorte del gasto al decretar la congelación de las pensiones

³⁵³ El proyecto de reforma del sistema de pensiones quedó plasmado en un informe titulado *Documento sobre revisión del Pacto de Toledo*, de 29 de enero de 2010. Disponible en: <https://personal.us.es/jesusacruz/Propuesta%20gobierno%20revision%20pensiones.pdf> (fecha de acceso: 01/05/2022). Para una síntesis de su contenido, véase la referencia del Consejo de Ministros del día 29 de enero de 2010, disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2010/refc20100129.aspx> (fecha de acceso: 01/05/2022).

³⁵⁴ Cfr. SUÁREZ CORUJO, B., “El acuerdo de reforma de las pensiones de 2011 y las reformas unilaterales del periodo 2012-2015: inconsistencias jurídicas y rupturas del consenso político”, en RUESGA BENITO, S. *et al.* (coords.), *¿Cobramos la pensión? Cómo sostener el sistema público de pensiones*, Madrid, Pirámide, 2017, p. 122.

³⁵⁵ ANTÓN MORÓN, A., *La reforma del sistema de pensiones*, Madrid, Talasa, 2010, p. 7.

contributivas para el año 2011, lo que unió a toda la oposición política en su contra^{356 357}. A esto le seguiría la ruptura con los sindicatos a raíz de la reforma laboral de junio³⁵⁸, desembocando en la huelga general del 29 de septiembre de 2010 (convocada por CCOO y UGT, y con la adhesión de otros sindicatos). De esta manera, el Gobierno sufrió un durísimo desgaste que se incrementaría en el siguiente año.

En este contexto convulso, a finales de 2010 la Comisión no permanente de seguimiento y evaluación del Pacto de Toledo (constituida nuevamente al inicio de la IX legislatura, el 22 de abril de 2008), presentó una nueva revisión de las recomendaciones del PdT tras haber discutido durante ese tiempo el proyecto de reforma de las pensiones presentado por el Gobierno en enero de 2010, y tras haber continuado con sus trabajos ordinarios de valoración de las anteriores recomendaciones. Así, se producía la actualización de la revisión de 2003, que se desarrolló entonces en un ambiente muy diferente al de 2010. En efecto, durante más de 2 años la Comisión del Pacto de Toledo trabajó en una nueva revisión de la situación del sistema de la Seguridad Social analizando paralelamente los efectos que la crisis económica estaba teniendo sobre el mismo. Es fundamental, por lo tanto, señalar y describir correctamente este marco (cuyas particularidades intrínsecas veremos en los próximos epígrafes) para entender que esta nueva revisión de 2010 es hija de una inédita situación del sistema de pensiones, dispuesto entre la espada y la pared. La incertidumbre y las presiones por acometer reformas de calado (generalmente en un sentido recortador), caracterizaron un periodo realmente convulso, como hemos presentado anteriormente. Producto de estos tensos debates resultaría la aprobación del *Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo* en el seno de la Comisión el 29 de diciembre de 2010 (sin los apoyos de ERC, IU-ICV y

³⁵⁶ Fue el Presidente del Gobierno, Rodríguez Zapatero, quien anunció esta medida el 12 de mayo de 2010, en una sesión parlamentaria con carácter extraordinario, y se materializó por medio del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

³⁵⁷ La no revalorización de las pensiones para el año 2011 no se aplicaría en los casos de las pensiones contributivas mínimas, de las pensiones del extinguido SOVI no concurrentes, y de las pensiones no contributivas. *Vid.* Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, art. 4.1.

³⁵⁸ *Vid.* Real Decreto-ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo y Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo.

BNG)^{359 360}, que sería nuevamente aprobado en el Pleno del Congreso de los Diputados el 25 de enero de 2011 (con 334 votos a favor, 10 en contra y 2 abstenciones).

Ya en el propio prólogo del *Informe* se expresa la evidente influencia que el contexto de crisis ejerció sobre el contenido del mismo, así como las previsiones poco halagüeñas de evolución demográfica. Como objetivo principal que subyace en el conjunto de recomendaciones se encuentra el “conjugar austeridad con generosidad y avanzar en una senda que garantice que no se vean mermados los derechos que dimanen de la formulación social del Estado, basados en la solidaridad inter e intrageneracional”³⁶¹. La inclusión del término “austeridad” junto a la proclama en favor del mantenimiento de derechos y de solidaridad supone una curiosa mixtura que refleja bastante bien la compleja tensión vivida durante aquellos años entre la llamada a la contención del gasto y el discurso en defensa de que estas políticas de ajuste no afectarían a los derechos de ciudadanos y trabajadores³⁶². Pese a esta pretendida imagen de normalidad, la realidad acabaría imponiéndose y la pérdida de derechos durante los años más duros de la crisis terminaría siendo una cruda certeza. Una realidad que, por otra parte, ya era bien conocida por el conjunto de la ciudadanía española desde que, a principios de 2010, el Gobierno virase en su discurso y en su práctica política, apostando por medidas de recorte y contención del gasto, como la propuesta de reforma del sistema de pensiones (cuya

³⁵⁹ En la sesión del 29 de diciembre de 2010, los intervinientes de los tres grupos mencionados (Joan Tardà, por parte de ERC; Gaspar Llamazares, por parte de IU-ICV; y Olaia Fernández Dávila, por parte de BNG) coincidieron en sus críticas hacia un texto que consideraban excesivamente ambiguo y abierto a la interpretación que el Gobierno quisiera hacer de él. En palabras de Tardà, las recomendaciones en él contenidas eran “un traje a medida del Gobierno”, de tal manera que este podría encajar en ellas las decisiones que desease. Esta falta de claridad y contundencia a la hora de renunciar a la elevación de la edad legal de jubilación y al periodo de cálculo para la base reguladora de las pensiones (modificaciones que, en ambos casos, se producirían en la *Ley 27/2011*), fue el motivo principal para que estos grupos no confiaran en el texto surgido de la Comisión. *Vid. DSC*, núm. 698, 29-XII-2010, pp. 6-12.

³⁶⁰ En lo relativo a la edad de jubilación, el texto aprobado por la Comisión aclara en el último párrafo del apartado dedicado a la Recomendación 12ª (Edad de jubilación) que “no se ha alcanzado acuerdo alguno en materia de edad legal de jubilación”, lo que evidencia que este fue el principal escollo en las negociaciones sobre la renovación del PdT. Pese a la falta de acuerdo, explicitada en el propio texto, la futura reforma de las pensiones por medio de la *Ley 27/2011* impondría dicha elevación desde los 65 a los 67 años. *Vid. Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo* (texto aprobado por la Comisión no permanente de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, en su sesión del día 29 de diciembre de 2010), disponible en: *BOCG*, serie D, núm. 507, 13-I-2011.

³⁶¹ VV.AA., *Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo...*, p. 16.

³⁶² El hecho de que en el Informe se insistiese en este propósito manifiesta claramente la intención de defender su contenido ante previsibles críticas contra posibles medidas en un sentido recortador, evidenciando el caldeado ambiente político y social de aquel momento.

novedad más llamativa era la elevación de la edad legal de jubilación)³⁶³ o la congelación de las mismas para el año 2011.

A continuación, analizamos el contenido de las recomendaciones de 2011 incluidas en el *Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo*, aprobado por el Pleno del Congreso el 25 de enero de aquel año, incluyendo tanto las ya existentes en el PdT original de 1995 como en su renovación de 2003:

- 0) Recomendación 0: La Comisión defiende el mantenimiento y mejora del sistema público de pensiones, basado en el reparto y en la solidaridad.

En este nuevo PdT se incluye una “Recomendación 0”, que actúa como declaración de principios. Resulta destacable que sea precisamente en este momento cuando se cree necesario incluir una declaración explícita en el grupo de recomendaciones acerca de unos principios generales que, ya desde 1995, habían quedado vinculados a la propia naturaleza del PdT. Desde nuestra interpretación, este especial interés por reivindicar estos compromisos básicos refleja el grado de cuestionamiento social e incertidumbre en torno a la lealtad de las fuerzas políticas para con el sistema público de pensiones. En definitiva, parece que esta recomendación responde más bien a un ejercicio de sobrecompensación.

- 1) Recomendación 1ª: Separación y clarificación de las fuentes de financiación.

En lo referente a este aspecto, uno de los más relevantes, no se introducen demasiadas novedades con respecto al PdT de 2003, limitándose a constatar que se ha llevado a cabo la clarificación de las distintas fuentes de financiación del sistema según la naturaleza de sus prestaciones (contributivas o no contributivas). Sin embargo, esta clarificación de las fuentes de financiación no ha repercutido en una efectiva y completa separación de las mismas. En este sentido, lo más original de esta recomendación es la inclusión de una referencia explícita en la que se reconocen las carencias en el proceso de separación, quedando aún por finalizar la financiación de los complementos a mínimos por parte de los PGE. Es decir, se constata que, casi 16 años después de la aprobación del PdT, sigue sin cumplirse

³⁶³ Buena parte de las cuestiones que se incluirían en la revisión del PdT de enero de 2011 y en la reforma del sistema de pensiones por medio de la Ley 27/2011 ya aparecieron en el *Documento sobre revisión del Pacto de Toledo* que el Gobierno presentó en enero de 2010. Estableció, por lo tanto, el marco general y la tendencia que seguiría el sistema público de pensiones durante el resto de la legislatura.

una de sus recomendaciones más básicas, que afecta directamente a la viabilidad financiera del sistema de la Seguridad Social³⁶⁴.

- 2) Recomendación 2ª: Mantenimiento del poder adquisitivo y mejora de las pensiones.

La Comisión reitera su defensa del mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones mediante su revalorización anual, como fórmula para garantizar el sostenimiento del nivel de vida de los sectores más vulnerables.

Añade además una precisión acerca del diferente tratamiento que deben recibir estas revalorizaciones según su naturaleza: aquellas actualizaciones anuales automáticas en función de la evolución del IPC (es decir, revalorizaciones encaminadas a mantener el poder adquisitivo según la evolución de la inflación) son financiadas mediante los recursos del sistema de la Seguridad Social (fundamentalmente, cotizaciones sociales); pero aquellas mejoras de las pensiones que vayan más allá de la mera conservación del poder adquisitivo (es decir, superiores al IPC), deben ser sufragadas “con cargo a otros recursos financieros” (una alusión velada a que estas mejoras deberían financiarse mediante aportaciones estatales o autonómicas)³⁶⁵.

A esta novedad se suma la propuesta de replantear el sistema de revalorización considerando otros indicadores más allá del IPC, como el “crecimiento de los salarios, la evolución de la economía o el comportamiento de las cotizaciones a la Seguridad Social”, tal y como se había hecho en otros países europeos³⁶⁶.

³⁶⁴ Cabe señalar que la Recomendación 1ª de la renovación de 2011 establecía la necesidad de que el Gobierno presentara un calendario realista en el que se especificase con claridad cuándo y cómo se finalizaría la asunción de los costes derivados de los complementos a mínimos por parte de los PGE. Sin embargo, este calendario nunca se llegó a establecer (incluso no fue abordado en la Ley 27/2011). La culminación de la separación de las fuentes de financiación llegaría ya durante la siguiente legislatura, en el ejercicio económico de 2013. *Vid.* SUÁREZ CORUJO, B., *El sistema público de pensiones...*, *op. cit.*, pp. 113-115.

³⁶⁵ Un intento más de blindar los recursos propios de un sistema de Seguridad Social especialmente cuestionado.

³⁶⁶ Para SUÁREZ CORUJO, estas propuestas responden más bien a un objetivo de sostenibilidad y de contención del gasto, más que a una intensificación de la acción protectora de las pensiones. *Vid.* SUÁREZ CORUJO, B., *El sistema público de pensiones...*, *op. cit.*, pp. 116-117.

Finalmente, la Recomendación dedica sus dos últimos párrafos a lanzar una crítica hacia la decisión de suspender la revalorización de las pensiones durante el año 2011 por medio del *Real Decreto-ley 8/2010*, afirmando que “no se ha realizado de acuerdo con las recomendaciones del Pacto de Toledo” y que “este tipo de medidas no puede adoptarse sin la consulta y el debate previos en el ámbito del Pacto de Toledo (...)”. Sin embargo, atendamos a que esta desaprobación parece deberse más al hecho de haberse tomado la decisión sin consultarse y debatirse previamente en la Comisión que por el propio fondo de la misma, sugiriendo una posible comprensión acerca de la necesidad de apostar por una medida tan drástica, dado el crítico contexto económico³⁶⁷.

3) Recomendación 3ª: Fondo de Reserva.

Aparecían pocas novedades en el contenido de este punto en relación a la anterior revisión de 2003. Se incidía en la necesidad de mejorar la gestión del Fondo, dada su evolución, y se reiteraba que los excedentes del sistema de la Seguridad Social debían ser utilizados para incrementar la cuantía del Fondo de Reserva. Además, se puntualizaban dos cuestiones de interés: en primer lugar, que este uso de los excedentes para mejorar el Fondo debía ser “sin límite alguno”; y en segundo lugar, que estas dotaciones, incluidas las pendientes, debían “materializarse inmediatamente”³⁶⁸.

4) Recomendación 4ª: Financiación, simplificación e integración de regímenes especiales.

En relación a lo que atañe a la estructura del sistema, en esta Recomendación se incide en la necesidad de avanzar hacia un sistema simplificado en dos grandes regímenes: de trabajadores por cuenta ajena y de trabajadores por cuenta propia (proceso que, por otra parte, caminaba muy lentamente). Mención especial recibe el colectivo de trabajadores autónomos, para los cuales se proponen varias líneas de actuación: a) Promover la aproximación de las bases de cotización de los

³⁶⁷ *Ibid.*, p.115.

³⁶⁸ Esta alusión a la necesidad de incorporar al Fondo de Reserva todas aquellas cuantías pendientes se refiere fundamentalmente a la decisión del Gobierno de no dotar al Fondo durante el año 2009, por el temor a los efectos imprevisibles de la evolución de la crisis (pese a que en 2008 la Seguridad Social cerró el ejercicio presupuestario con un importante superávit de 14.400 millones de euros). *Vid. Ibid.*, p. 117.

trabajadores autónomos con respecto a sus ingresos percibidos³⁶⁹; b) Avanzar en la equiparación de los derechos de los trabajadores autónomos con los de los trabajadores del Régimen General; c) Lograr una mayor atención a la realidad específica del trabajo autónomo por parte del PdT³⁷⁰.

Además de la atención especial dedicada a los trabajadores por cuenta propia, en esta Recomendación también se hace referencia a la necesidad de integrar definitivamente regímenes especiales como el agrario³⁷¹, el de empleados del hogar y el de trabajadores del mar.

5) Recomendación 5ª: Adecuación de las bases y periodos de cotización.

Se reitera la necesidad de incrementar la relación entre el salario real y las bases de cotización, mejorando a su vez las prestaciones. Se considera conveniente la elevación del tope máximo de cotización y de la pensión máxima. Es decir, se insiste en la profundización del principio de contributividad, ya marcado en el PdT original de 1995. Aunque no se hace referencia explícita a un aumento concreto del periodo de cálculo de la base reguladora de la pensión, sí se afirma que “el cálculo de la pensión debe realizarse sobre los periodos de cotización real”, lo que abría el camino hacia la consiguiente elevación de dicho periodo de cálculo en la reforma de las pensiones de 2011, que veremos más adelante.

6) Recomendación 6ª: Incentivos al empleo.

La Comisión reconoce el valor de los incentivos en la contratación por medio de bonificaciones y reducciones en las cotizaciones. Sin embargo, alerta acerca de un uso indebido de esta política de incentivos, recomendando que “el sistema de bonificaciones debe concentrarse en las situaciones y colectivos cuyo empleo se persigue favorecer de manera especial”. Es decir, la Comisión considera que una

³⁶⁹ Dada la extendida práctica por parte de los trabajadores por cuenta propia consistente en elegir bases de cotización muy inferiores a sus ingresos reales, esto repercutía en peores prestaciones para los trabajadores y menores ingresos para el sistema.

³⁷⁰ Es decir, incentivar una mayor participación de este colectivo, por medio de sus organizaciones de representación, en la toma de decisiones en el marco del PdT.

³⁷¹ Con respecto al colectivo de trabajadores agrarios por cuenta propia, estos ya habían sido integrados en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos por medio de la anteriormente mencionada Ley 18/2007, de 4 de julio, por la que se procede a la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos.

política generalizada de incentivos puede resultar incluso perjudicial para los recursos del sistema, instando a una aplicación de los mismos más estratégica. En concreto, se destacan dos colectivos para los que este tipo de políticas son especialmente interesantes: el de trabajadores ya contratados de 55 años o más (incentivando el mantenimiento de su empleo) y el de trabajadores jóvenes (con dificultades para acceder al mercado de trabajo, reconociéndose además la extendida temporalidad y precarización de sus condiciones, lo que a su vez repercute en peores prestaciones futuras).

7) Recomendación 7^a: Modernización e información al ciudadano.

Se insta a seguir mejorando el nivel de información ofrecida a los ciudadanos y, especialmente, a los cotizantes. Como medida para concienciarlos acerca de la importancia de las carreras de cotización, así como para transmitir un conocimiento preciso sobre la cuantía de su futura pensión, derechos y obligaciones, se promueve que todo cotizante sea informado en su nómina del importe de las cotizaciones propias realizadas a la Seguridad Social y el importe de las que le corresponde satisfacer al empresario. Además, se propone que todos los cotizantes sean informados, al menos una vez al año, sobre la pensión de jubilación aproximada que recibirán una vez se jubilen. Finalmente, se sugiere que se aprovechen las posibilidades que Internet ofrece para facilitar una información más directa a los ciudadanos.

8) Recomendación 8^a: Gestión del sistema.

Se mantiene la conveniencia de seguir potenciando la mejora de la gestión del sistema, mediante la simplificación de funciones, racionalización y aplicando los principios de economía de costes y eficacia social. Como medida concreta reseñable, se defiende una coordinación más estrecha entre el sistema de prestaciones de la Seguridad Social (nacional) y los sistemas asistenciales de carácter autonómico, siempre y cuando no se perjudique la distribución de competencias.

9) Recomendación 9^a: Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.

La Comisión se limita a reconocer la función desempeñada por estas entidades, apoyando la mejora de su eficacia, control, modernización y eficiencia gestora.

10) Recomendación 10^a: Lucha contra el fraude.

La Comisión subraya los efectos negativos sobre la legitimación social del sistema causados por el acceso indebido a la protección social y demás conductas de tipo fraudulento. Promueve la lucha contra la economía irregular como elemento que ataca la estabilidad económica del sistema. Se apuesta por el impulso de planes para perseguir la economía sumergida y la creación de empresas ficticias para generar prestaciones fraudulentas. Además, se señala que debe reforzarse el seguimiento y control de prestaciones como las de incapacidad temporal, con el objetivo de evitar su uso abusivo e injustificado.

11) Recomendación 11^a: Contributividad.

La Comisión reitera en esta Recomendación lo ya planteado en 1995 y en 2003 acerca de la necesidad de estrechar la relación existente entre el esfuerzo de cotización y la prestación recibida. Se considera fundamental para preservar la equidad y el equilibrio financiero del sistema, y además se ampara en que la mayoría de países de nuestro entorno camina en esta misma dirección. Por lo tanto, el refuerzo del principio de contributividad juega un papel central en el control de las cuentas del sistema, lo que evidencia que, en general, repercutirá en un sentido recortador del gasto.

A diferencia de épocas anteriores, en este caso el texto redactado por la Comisión plantea una serie de consideraciones y propuestas inusualmente detalladas. En primer lugar, se realiza una valoración positiva de las modificaciones en el periodo de cálculo para la cuantificación de la pensión de jubilación realizadas en las últimas décadas (tanto la ampliación de 1985 como la de 1997), y se defiende continuar la tendencia de ampliación de dicho periodo (es decir, superar los 15 años de referencia instaurados en 1997). Si bien es cierto que se recordaba la necesidad de realizar dichos cambios por medio del diálogo social y, además, de una manera gradual (tratando de paliar, de esta manera, la confrontación social que, previsiblemente, generaría una reforma de este tipo).

12) Recomendación 12^a: Edad de jubilación.

Sin duda, la Recomendación cuyo contenido fue más determinante en esta tercera versión del PdT. En primer lugar, se continúa defendiendo la idoneidad de prolongar la vida laboral de los trabajadores y favorecer el retraso de la edad efectiva de jubilación. Para ello, se propone que la carrera de cotización sea más relevante a la hora de establecer la cuantía de la jubilación (es decir, potenciar el principio de contributividad, desincentivando así la salida prematura del mercado de trabajo). También se propone una nueva consideración de la jubilación anticipada (interpretándose que se ha convertido en “una fórmula de regulación de empleo”), promoviendo mayores restricciones para acceder a ella y limitándola a trabajadores con carreras de cotización extensas. Finalmente, otra de las propuestas planteadas para promocionar la prolongación de la vida laboral es la de incentivar políticas activas de empleo que faciliten la recolocación de los trabajadores de mayor edad.

Pero la Comisión no solo se limitó a destacar la importancia de acercar la edad real de jubilación a la edad legal (65 años), sino que también apoyaba el incentivar la prolongación de la vida laboral más allá de los 65 años. Para ello, se propone eliminar la obligatoriedad de la jubilación al alcanzar una determinada edad en caso de que el trabajador expresase su deseo de continuar en la vida activa. Además, se propone también mejorar los incentivos (sociales, fiscales y laborales) que favorecen esta continuación de la actividad más allá de la edad legal de jubilación, permitir que las cotizaciones realizadas por la prolongación de la vida laboral puedan repercutir en una mejora de la pensión por encima del tope máximo establecido, así como promover la compatibilidad entre la continuación del trabajo remunerado y la percepción de la pensión de jubilación.

El texto de la Recomendación terminaba expresando la falta de acuerdo en el seno de la Comisión a la hora de alcanzar un acuerdo sobre la edad legal de jubilación (el tema más polémico y determinante de los tratados en este contexto). Sin embargo, se introducía el contenido del voto particular presentado por CiU en el Pleno del Congreso en el momento de la aprobación del texto de la Comisión, que abre la puerta a la elevación de la edad legal de jubilación. Se reitera la necesidad de prolongar la vida activa de los trabajadores y de retrasar la edad efectiva de

jubilación, planteándose la modificación de la edad legal de jubilación, siempre y cuando se respetasen tres condiciones: que se produzca de manera progresiva, que no afecte a quienes se jubilen de inmediato, y que no se aplique de manera homogénea y forzosa. De esta manera, quedaban sentadas las bases para que en la futura *Ley 27/2011*, se plasmase legalmente la elevación gradual de la edad legal de jubilación en España hasta los 67 años, como veremos³⁷².

13) Recomendación 13^a: Prestaciones de viudedad y orfandad.

La Comisión constata que debe culminarse la reformulación integral de las prestaciones por muerte y supervivencia (fundamentalmente, las pensiones de viudedad y de orfandad), tal y como se expresó en el PdT de 2003. Una reforma que tendría como objetivo principal la mejora de ambas prestaciones, adecuándolas a las nuevas realidades sociales y familiares. Se insiste, además, en mejorar la prestación para personas de 65 años o más cuya pensión de viudedad constituya su principal fuente de ingresos. Para ello, propone elevar el porcentaje de la base reguladora utilizado para el cálculo de la pensión de viudedad. En relación a la pensión de orfandad, el texto se limita a proponer la extensión de su percepción hasta que el beneficiario alcance los 25 años de edad, o hasta que concluya el año en que alcance dicha edad en caso de que se estén cursando estudios.

14) Recomendación 14^a: Tratamiento fiscal de las pensiones.

Se propone reordenar el tratamiento fiscal de las pensiones para adecuarlo a las nuevas realidades familiares, sociales y económicas. Menciona a las pensiones de viudedad y de incapacidad permanente como los principales campos de mejora.

15) Recomendación 15^a: Solidaridad y garantía de suficiencia.

El contenido de esta Recomendación se centra en las pensiones no contributivas. Se afirma que se han producido avances positivos en relación al reforzamiento de los principios de solidaridad y de suficiencia, y se insta a seguir mejorándolos siempre y cuando la situación económica lo permita y la financiación se produzca “básicamente” mediante los impuestos generales.

³⁷² Cfr. SUÁREZ CORUJO, B., *El sistema público de pensiones...*, op. cit., pp. 129-132.

Se reitera la posición de la Comisión en favor de seguir garantizando cuantías mínimas en las pensiones (las cuales considera necesario mejorar), así como de reordenar integralmente el conjunto de prestaciones no contributivas para mejorar su cobertura.

16) Recomendación 16^a: Sistemas complementarios.

La Comisión reitera la importancia de la protección social voluntaria como mecanismo de ahorro y complementación del sistema público de pensiones. Se preocupa, sin embargo, en aclarar que esta protección voluntaria siempre debe permanecer como un complemento (y no como un sustituto) del sistema público.

En este sentido, se constata el insuficiente grado de desarrollo de la previsión complementaria en España, y llama a una mayor intensificación de la misma.

Se dedica una especial atención a la necesidad de fomentar la previsión complementaria colectiva por medio de fondos y planes de pensiones en su modalidad de empleo, dinamizados mediante la negociación colectiva (el PdT siempre trató de priorizar las fórmulas colectivas de previsión complementaria privada por sobre las individuales). Se recomienda, igualmente, mejorar los beneficios fiscales que reciben estos productos.

Finalmente, se recalca la necesidad de promocionar la previsión complementaria en el caso de los trabajadores autónomos, incluso mediante la configuración de un régimen de previsión social complementaria específico.

17) Recomendación 17^a: Mujer y protección social.

La Comisión constata que se han producido avances en el desarrollo de políticas de igualdad entre hombres y mujeres en el ámbito laboral, así como en la conciliación de la vida personal, familiar y laboral. Aun así, insiste en la necesidad de acabar con todos los obstáculos que todavía puedan existir, priorizando el garantizar que hombres y mujeres sean retribuidos de igual manera en caso de desempeñar la misma función, dando lugar así a unos derechos de protección social iguales.

A su vez, incorpora algunas propuestas concretas para mejorar la protección de las mujeres, como la potenciación de incentivos fiscales para que mujeres no incorporadas al mercado de trabajo puedan generar derechos de pensión propios en los regímenes matrimoniales de bienes gananciales.

18) Recomendación 18^a: Discapacidad.

En lo relativo a las personas con discapacidad, la Recomendación 18^a hacía énfasis en eliminar aquellas trabas que pudieran encontrar estas personas a la hora de incorporarse al mercado laboral, así como mejorar los niveles de protección en determinados campos, como: 1) Adelantar la edad de jubilación de aquellos trabajadores con tipos de discapacidad que deriven en una menor esperanza de vida; 2) Mejorar la asignación económica por hijos a cargo cuando estos padezcan una discapacidad; 3) Mejora de la pensión de orfandad en los casos en que el beneficiario sufriera una discapacidad; 4) Incrementar las pensiones de invalidez; 5) Promover convenios especiales con la Seguridad Social para personas con discapacidad.

Además, la propuesta concreta más destacable fue la de flexibilizar la compatibilidad entre la percepción de pensiones por incapacidad permanente y la percepción de un salario por desempeñar una actividad laboral, favoreciendo de esta manera la inclusión y la permanencia en el mercado de trabajo de los trabajadores con algún tipo de discapacidad, sin que tengan que renunciar a su pensión por incapacidad.

19) Recomendación 19^a: Inmigración.

La Comisión destaca las bondades y la relevancia de una inmigración legal y ordenada en relación al fortalecimiento y la estabilidad del sistema de protección social, mejora del crecimiento demográfico y de las tasas de natalidad, así como la dinamización del mercado laboral. Por ello, considera que la Seguridad Social debe articular mecanismos que faciliten la contratación, afiliación e integración de los trabajadores inmigrantes en el sistema, con los mismos derechos y obligaciones que el resto de trabajadores nacionales. Además, insiste en la necesidad de reforzar los instrumentos de inspección y control para evitar que proliferen la economía sumergida en este colectivo.

20) Recomendación 20ª: Control parlamentario y tratamiento presupuestario de los recursos de la Seguridad Social.

La Comisión defiende que, dada la importancia y la complejidad financiera de la Seguridad Social, esta reciba una vigilancia más exhaustiva por parte del Congreso. En lo relativo al Fondo de Reserva, se propone un tratamiento presupuestario diferenciado, y que la Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo sea la encargada de realizar el seguimiento de la evolución financiera de la Seguridad Social.

21) Recomendación 21ª: Seguimiento, evaluación y reforma del Pacto de Toledo.

La Comisión considera necesario que las recomendaciones contenidas en esta renovación del PdT de 2011 sean trasladadas y debatidas con los interlocutores sociales (el acuerdo con los agentes sociales con respecto al contenido de este Informe se produjo en los días inmediatamente posteriores a su aprobación).

Además, se propone que la Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo pase a adquirir la naturaleza de permanente, en tanto en cuanto se mantiene la tarea cotidiana de realizar un seguimiento constante de todas las novedades que puedan afectar al contenido del PdT y de la evolución de la Seguridad Social.

Por último, se sigue considerando conveniente una revisión general del grado de cumplimiento de las recomendaciones de 2011 pasados, al menos, cinco años.

La consecuencia directa de esta tercera renovación del PdT fue la firma del *Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones*, suscrito entre el Gobierno y los agentes sociales el 2 de febrero de 2011³⁷³. De entre sus puntos, el más relevante (y el que nos atañe directamente) es el titulado *Acuerdo para la Reforma y Fortalecimiento del Sistema Público de Pensiones*. No cabe duda de que el hecho de que se lograra sacar adelante la renovación del PdT por unanimidad despejó el camino

³⁷³ El acuerdo logró reunir la firma del Gobierno y de los principales agentes sociales (CCOO y UGT, por parte de las organizaciones sindicales, y CEOE y CEPYME, por parte de las organizaciones empresariales).

hacia la consecución de un pacto con los interlocutores sociales apenas una semana después, y este, a su vez, actuó como refuerzo de la renovación.

Resulta, en todo caso, sorprendente que se consiguiese alcanzar un acuerdo tripartito entre el Gobierno, los sindicatos y la patronal en un contexto caracterizado por la creciente confrontación entre los dos primeros. A lo largo de 2010 la relación entre el Ejecutivo y los sindicatos había ido empeorando progresivamente con motivo del brusco cambio de rumbo en la política de protección social impulsada por Rodríguez Zapatero. La propuesta en enero de 2010 de elevar la edad legal de jubilación, la decisión unilateral en mayo de suspender la revalorización de las pensiones para 2011, y la reforma laboral de junio, generaron una clara oposición sindical que desembocó en la huelga general del 29 de septiembre. Sin embargo, durante el último trimestre de 2010 y principios de 2011, las posiciones de las distintas partes parecieron encontrar puntos en común en torno a una máxima: la necesidad imperante de garantizar la sostenibilidad y viabilidad del sistema de pensiones público y de reparto, en vistas de la preocupante situación económica del país y las previsiones de envejecimiento demográfico.

Por un lado, el Gobierno tuvo que ceder en aceptar la aplicación de medidas graduales³⁷⁴ y equilibradas, en las que el recorte del gasto no fuese la única dirección tomada, sino que también se atendiese a fórmulas para elevar los ingresos. Los sindicatos, por su parte, cedieron de manera muy llamativa en la aceptación de aspectos tan controvertidos, y contra los cuales tanto se habían opuesto durante los meses anteriores, como el incremento de la edad legal de jubilación hasta los 67 años. Finalmente, las organizaciones empresariales renunciaron a su clásica reivindicación de reducir las cotizaciones sociales, lográndose de esta manera no limitar los ingresos del sistema (a pesar de que, según la patronal, esta reducción de las cotizaciones fomentaría la creación de empleo y, por lo tanto, la afiliación)³⁷⁵.

En cuanto al contenido del Acuerdo³⁷⁶ (nos centraremos en las cuestiones más relevantes), el aspecto central giraba en torno a la edad de acceso a la jubilación,

³⁷⁴ La futura reforma del sistema de pensiones no terminaría de aplicarse totalmente hasta 2027. De esta manera, los sindicatos lograron minimizar los efectos traumáticos que podría haber generado la reforma en aquellos trabajadores cuya jubilación estuviese próxima.

³⁷⁵ Cfr. TURMO FERNÁNDEZ, A., “Acuerdo para la reforma de las pensiones”, *eXtoikos*, 2 (2011), pp. 31-33.

³⁷⁶ Puede consultarse el contenido íntegro del *Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones* en: http://portal.ugt.org/actualidad/2011/febrero/acuerdo_social_y_economico.pdf (fecha de acceso: 09/05/2022).

presentándose un modelo de mayor flexibilidad comprendido entre los 61 y los 67 años. Se incorporaba un nuevo concepto de “carrera laboral completa” a la hora de calcular la edad de jubilación, alcanzándose esta “carrera laboral completa” al cotizar durante 38 años y 6 meses. Aquellos trabajadores que hubieran cotizado durante esta cantidad de tiempo, podrían acceder a su pensión completa a los 65 años. Quienes no lo hubieran hecho, extenderían su edad de jubilación hasta los 67 años. Este incremento de la edad legal de jubilación se aplicaría de manera progresiva entre los años 2013 y 2027, a un ritmo de un mes por año hasta 2018 y de dos meses por año desde 2019 hasta 2027.

El segundo aspecto abordado fue el de la jubilación anticipada, estableciéndose el derecho a acceder a ella voluntariamente a partir de los 63 años, siempre y cuando se hubiera cotizado durante al menos 33 años. El coeficiente reductor anual sería del 7,5% por cada año de antelación con respecto a la edad ordinaria de jubilación. Se trataba de una novedad realmente destacable, ya que hasta el momento este derecho a acceder voluntariamente a la jubilación anticipada había quedado reservado a trabajadores que hubieran cotizado en alguna de las Mutualidades Laborales por cuenta ajena antes del 1 de enero de 1967³⁷⁷. El Acuerdo incluía un apartado específico dedicado a las condiciones especiales de acceso a la jubilación anticipada “en situaciones de crisis” (aunque sin especificar cuáles eran los criterios concretos para considerar dichas “situaciones de crisis”). En este caso, la edad mínima de acceso a la jubilación anticipada se reducía a los 61 años con 33 años cotizados.

Otro de los aspectos más llamativos y novedosos del Acuerdo está relacionado con el aumento del principio de contributividad. Así, se pactaba el incremento del periodo de cálculo de la base reguladora de la pensión desde los 15 a los 25 años. Es decir, aumentaba el número de años tenidos en cuenta para calcular la base reguladora de la pensión de jubilación. De esta manera, la cuantía de la pensión quedaría “diluida” en una mayor cantidad de años, lo que generalmente provocaría una reducción de la misma (debido a que, por lo general, los sueldos percibidos durante los últimos años de vida laboral tienden ser superiores que los percibidos al principio de la misma). Esta elevación del periodo de cálculo también se aplicaría de manera gradual, a razón de un año desde 2013 a 2022.

También se incrementó el número de años exigidos para alcanzar una pensión completa, es decir, accediendo al 100% de la base reguladora. Si hasta entonces se exigían

³⁷⁷ Cfr. SUÁREZ CORUJO, B., *El sistema público de pensiones...*, op. cit., p. 137.

35 años de cotización, a partir de este momento solo se accedería a la pensión completa con 37 años de cotización (en caso de jubilarse a los 67 años de edad), y de 38 años y 6 meses en caso de jubilarse a los 65 o 66 años, como hemos visto previamente. Evidentemente, esta medida tenía como objetivo prioritario estimular la prolongación de la vida laboral, dificultando el acceso a la pensión completa.

A su vez, se introducían incentivos para prolongar voluntariamente la vida laboral más allá de la edad legal de jubilación, aplicando coeficientes de mejora por cada año en que se supere dicha edad.

Finalmente, hemos de destacar la inclusión de un nuevo mecanismo de equilibrio del sistema, denominado “factor de sostenibilidad”. Se establecía que, a partir de 2027, se revisarían los “parámetros del sistema” cada 5 años atendiendo a la evolución de la esperanza de vida con respecto a la del año 2027. De esta manera, y previendo un creciente aumento de la misma, se pretendía equilibrar el esfuerzo contributivo realizado por el pensionista y el esfuerzo que el sistema debería hacer para mantener dicha pensión hasta el fallecimiento del beneficiario. Por lo tanto, la esperanza de vida pasaría a ser una variable más a considerar a la hora de calcular la revalorización de las pensiones, y se compensarían los posibles desequilibrios que pudieran producirse con motivo del envejecimiento poblacional, ahondando en la sostenibilidad del sistema³⁷⁸.

Seguidamente, sobre la base de la revisión del PdT y el Acuerdo alcanzado con los agentes sociales en febrero de 2011, el Gobierno elaboró y remitió a las Cortes el *Proyecto de Ley sobre la actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social*, que se concretaría en la *Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social*. La *Ley 27/2011*, cuyas medidas comenzarían a aplicarse a partir de 2013, constituiría un nuevo hito en el proceso de profundas reformas del sistema de la Seguridad Social, sumándose a las de 1985, 1997 y 2007. En este caso, su polémico contenido fue especialmente analizado por la opinión pública, debido a las drásticas novedades que introducía, precisamente en un contexto social, económico y político extremadamente tenso. Pasamos a analizar los aspectos fundamentales de dicha reforma, que, en todo caso, suponía la plasmación definitiva de buena parte de las medidas ya planteadas inicialmente en la propuesta de reforma que el

³⁷⁸ Para una explicación más detallada acerca del funcionamiento del factor de sostenibilidad, véase: PÉREZ ALONSO, M. A., “El factor de sostenibilidad en España”, *Lex Social*, vol. 6, núm. 2 (2016), pp. 145-174.

Gobierno presentó en enero de 2010, así como las recomendaciones de la nueva edición del PdT y el *Acuerdo Social y Económico* de febrero de 2011.

La reforma de las pensiones de 2011 supuso la transformación estructural de numerosas bases sobre las que se asentaba el sistema, de ahí su trascendencia. Aspectos nucleares del mismo, como la edad legal de jubilación o el periodo de cálculo de la base reguladora de las pensiones serían modificados en un sentido claramente restrictivo. Si bien es cierto que la terrible coyuntura económica que atravesaba el país y las presiones (tanto internas como externas) encaminadas a promover medidas de austeridad y control del gasto jugaron un papel determinante en esta reforma, hemos de recordar que tendencias como el aumento del periodo de cálculo de las pensiones venían ya implementándose desde la década de los ochenta, y que los debates acerca de la necesidad de elevar la edad de jubilación, como respuesta al envejecimiento demográfico, se habían iniciado ya en el siglo pasado. Por ello, aunque los cambios introducidos con esta reforma marcaron un antes y un después en la concepción del sistema público de pensiones, el endurecimiento de las condiciones de acceso a las mismas no era una novedad, sino más bien una tendencia general desarrollada durante toda la democracia.

En cuanto a las motivaciones de esta reforma, la propia Ley trataba de aclarar que no solamente la coyuntura económica había influido en las decisiones tomadas (lo que podría llevar a interpretaciones tales como que las medidas implantadas podrían ser de tipo temporal, mientras durase la crisis), sino que la reforma respondía a la necesidad de dar respuesta a retos estructurales analizados desde tiempo atrás, y que ahora requerían una acción especialmente contundente. Nos referimos, por supuesto, al gran reto del envejecimiento demográfico, cuyos efectos más agresivos se preveían a partir de la, cercana ya, década de 2020, coincidiendo con el inicio del acceso a la jubilación de numerosas cohortes de población encuadradas en la conocida generación del *baby boom*.

Por lo tanto, garantizar la sostenibilidad financiera a largo plazo del sistema público de pensiones, controlar el previsiblemente creciente gasto durante las décadas siguientes, y hacer frente al reto demográfico, se presentaban como los principales objetivos perseguidos por la *Ley 27/2011*.

La novedad más llamativa y que recibió un mayor interés mediático fue, sin lugar a dudas, la decisión de elevar la edad ordinaria de jubilación, tal y como se había pactado ya en el Acuerdo con los agentes sociales de febrero. Sin embargo, no se trataba de una

mera elevación en dos años (de los 65 a los 67) de dicha edad, sino que aparecía otra variable para reconocer el derecho al 100% de la base reguladora de la pensión. En este sentido, como hemos tratado previamente, era posible acceder a la jubilación plena (es decir, sin aplicar coeficientes reductores) entre los 65 y los 67 años, en caso de haber cotizado durante 38,5 años (cuando, hasta entonces, se requerían solamente 35); en caso contrario, la jubilación plena podría obtenerse a los 67 años de edad con 37 años de cotización realizados. Es decir, se incluye un componente contributivo en la regulación de la edad de jubilación, lo cual modifica sustancialmente lo existente hasta el momento. Por otro lado, y como relativa contraparte, se introducía la novedad de poder acceder a la jubilación anticipada a los 63 años, siempre que se acreditase un periodo mínimo de cotización efectiva de 33 años³⁷⁹. Además, como hemos visto, se establece la posibilidad de acceder excepcionalmente a la pensión anticipada a los 61 en situaciones de crisis (cuya definición exacta no queda concretada).

De esta manera, la reforma de 2011 pasaría a ser recordada como aquella que modificó por primera vez, desde el inicio de la protección obligatoria de la vejez en España con el Retiro Obrero de 1919, la edad de referencia para acceder a las prestaciones por jubilación o retiro. Casi cien años después, el sistema pasaba a elevar la edad ordinaria de jubilación desde los 65 a los 67 años, en un intento por equilibrar el periodo de vida activa y de disfrute de la pensión, transformado sustancialmente desde 1919 por el aumento de la esperanza de vida.

Junto al aumento de la edad de jubilación, el otro aspecto más novedoso de la Ley 27/2011 fue el relativo a la intensificación del principio de contributividad. Como se ha señalado anteriormente, se produce una nueva ampliación del periodo de cálculo de la pensión desde su última modificación en 1997, pasando a tener en cuenta los últimos 25 años de cotización frente a los últimos 15 que había introducido la Ley de consolidación y racionalización de 1997. El principal objetivo subyacente detrás de esta medida fue, como puede suponerse, lograr un mayor ahorro en el gasto en pensiones, de en torno a 0,8 puntos porcentuales con respecto al PIB³⁸⁰. Ahondando en este principio de contributividad, se aplicaba también la novedad de elevar el número de años exigidos

³⁷⁹ SUÁREZ CORUJO, B., “El acuerdo de reforma de las pensiones de 2011...”, *op. cit.*, pp. 128-129.

³⁸⁰ CONDE-RUIZ, J. I. y GONZÁLEZ, C. I., “Reforma de pensiones 2011 en España”, *Hacienda Pública Española*, 204 (2013), p. 22.

para acceder a una pensión completa de jubilación, pasando de 35 a 37, o incluso 38,5 años (en caso de lograr la pensión plena a los 65 años de edad)³⁸¹.

Finalmente, cabe reiterar de nuevo la introducción por medio de la Ley 27/2011 del famoso factor de sostenibilidad, aplicable a partir del año 2027, y que vincularía desde entonces la evolución del sistema con la evolución de la esperanza de vida. En consecuencia, esta medida tendería a reducir el aumento de la cuantía de las pensiones como resultado del aumento de la esperanza de vida.

En definitiva, la reforma de las pensiones de 2011 concluía un camino iniciado ya a principios de 2010 en que el Gobierno español asumió el relato favorable a la aplicación de medidas de austeridad como única salida factible a la situación de crisis económica. En conjunto, las novedades introducidas por medio de la Ley 27/2011 suponen un endurecimiento de las condiciones de acceso a las pensiones, haciendo hincapié en el control financiero del sistema por medio de la reducción del gasto por encima del incremento de los ingresos. Resulta especialmente reseñable hacer mención a la aún más compleja situación en que quedaban los trabajadores con carreras de cotización cortas y discontinuas, especialmente proliferantes en contextos de crisis como el de inicios de la década de 2010.

En todo caso, pese a las profundas transformaciones en aspectos nucleares del sistema de pensiones que se llevaron a cabo en 2011, durante los años siguientes continuó desarrollándose la idea de que eran necesarias medidas adicionales de ajuste. De esta manera, tras la alternancia en el Gobierno acaecida tras las elecciones generales de noviembre de 2011, el nuevo Ejecutivo del PP profundizó en la línea de austeridad ya iniciada en la IX legislatura, y en 2013 una nueva reforma endurecería aún más aspectos de los planteados en 2011.

³⁸¹ SUÁREZ CORUJO, B., “El acuerdo de reforma de las pensiones de 2011...”, *op. cit.*, p. 129.

**CAPÍTULO V: EL NACIMIENTO DEL PACTO DE
TOLEDO: DESAFÍOS INICIALES (V LEGISLATURA,
1993-1996)**

1. Introducción

A lo largo del presente capítulo presentamos el análisis pormenorizado de la evolución del debate acerca del sistema público de pensiones durante la V legislatura, que discurre desde junio de 1993 hasta enero de 1996. Esta sería la última etapa de gobierno para el PSOE desde su llegada al poder en 1982 y, a su vez, los últimos años de Felipe González a la cabeza del mismo. En esta convulsa etapa, marcada por los efectos de la crisis de 1992-1993, se originaría un intenso debate acerca de las dificultades y riesgos que enfrentaba la Seguridad Social española, poniéndose en cuestión su viabilidad incluso a corto plazo. Se trataba de un debate no solo a escala nacional, sino que afectaba a buena parte de los Estados del Bienestar occidentales, que ya en los años noventa comenzaban a percibir el reto del envejecimiento demográfico como una amenaza cercana.

Como resultado de este contexto, desde principios de 1994 se dieron los primeros pasos gestantes del futuro PdT, acordándose la creación de una ponencia dentro de la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados, encargada de estudiar y valorar la situación del sistema de la Seguridad Social y las posibles acciones que deberían llevarse a cabo para garantizar su continuidad. Más de un año después, en marzo de 1995, quedó aprobado el Informe de la ponencia en el seno de la Comisión de Presupuestos, y el 6 de abril se aprobaba definitivamente en el Pleno del Congreso. El contenido de este Informe pasaría a conocerse popularmente como “Pacto de Toledo” por haberse producido en dicha ciudad algunas de las principales reuniones de los representantes parlamentarios encargados de su elaboración. El documento incluiría una serie de 15 recomendaciones que deberían actuar como futura hoja de ruta para reformar el sistema de la Seguridad Social en los años venideros.

Si bien esta V legislatura vio nacer el PdT, habría que esperar al inicio de la VI legislatura para comenzar a presenciar algunos de los primeros pasos que realmente lo desarrollaron. Nos centraremos, por lo tanto, en este capítulo, en el estudio de la gestación y de la etapa inicial del PdT.

2. La gestación del Pacto de Toledo

El 15 de febrero de 1994, el Grupo Parlamentario Catalán (CiU) presentó, por medio de su portavoz parlamentario, Francesc Homs i Ferret, una PNL por la cual se proponía la constitución en el seno del Congreso de los Diputados de una ponencia cuyo fin sería el de analizar la situación actual de la Seguridad Social desde el punto de vista económico-financiero y que, a raíz de este estudio, se propusiesen una serie de reformas al Gobierno³⁸². Esta iniciativa respondía a la situación de incertidumbre que se cernía sobre la economía española (afectada muy recientemente por la crisis de 1992-1993) y, por extensión, la creciente puesta en duda acerca del futuro de la Seguridad Social reinante durante aquellos años. Esta PNL sería el verdadero punto de partida del Pacto de Toledo, uno de los acuerdos más relevantes de la historia política reciente de nuestro país y cuya vigencia se extiende hasta la actualidad.

En su propia intervención, Homs manifestó la preocupación de su grupo parlamentario acerca del creciente gasto que suponía para las arcas del Estado el mantenimiento del sistema de la Seguridad Social (concretamente, consideraba alarmante el incremento de las transferencias estatales al presupuesto de la Seguridad Social). A esta preocupación de tipo económico-financiera añadía la de tipo demográfico, es decir, la constatación de que durante las décadas siguientes se experimentaría un claro proceso de envejecimiento de la población, lo que repercutiría en mayores costes derivados del sistema de pensiones.

Hemos de hacer referencia a que la proposición defendida por CiU se refería a la creación de una ponencia en el seno de la Comisión de Presupuestos, lo cual evidencia que la formación catalana pretendía mantener el debate en torno a cuestiones técnicas de viabilidad económica. Si bien llamaban a la consecución de un consenso en torno a esta cuestión y a la necesidad de dejar al margen cuestiones ideológicas, existieron algunas discrepancias al respecto.

IU presentó una serie de enmiendas a la PNL encaminadas fundamentalmente a enfocar el debate sobre el futuro del sistema de la Seguridad Social desde un prisma más social que presupuestario. De ahí que propusiera la creación de la referida ponencia en el

³⁸² El debate completo sobre la PNL presentada por CiU puede encontrarse en: *DSC*, núm. 46, 15-II-1994, pp. 2.181-2.190.

seno de la Comisión de Política Social y Empleo, en lugar de en la de Presupuestos. Ahondando en la cuestión, el portavoz de IU, Ricardo Peralta Ortega, cuestionó que las motivaciones de CiU al respecto de esta iniciativa estuviesen tan alejadas de las ideologías como pretendía aparentar, criticando que se hiciese hincapié en cuestiones como la reducción del déficit por encima del cumplimiento de los fines sociales de la Seguridad Social. Es decir, IU mostró desde un principio un especial interés por centrar el debate sobre aspectos relacionados con la defensa de la acción protectora de la Seguridad Social y la mejora de sus prestaciones, renunciando a que se redujese a una mera discusión de tipo económico-presupuestario.

El portavoz del PP, Juan Carlos Aparicio³⁸³, coincidía con IU en que el debate sobre el sistema público de pensiones no podía reducirse exclusivamente a cuestiones técnicas, sino que la carga político-ideológica era ineludible. De esta manera, quedaba claro desde el principio que el primer partido de la oposición no iba a perder la oportunidad de manifestar sus discrepancias no solo ante la gestión socialista, sino también hacia cuestiones de fondo relativas a la concepción misma del sistema de la Seguridad Social. Añadía, además, el portavoz popular, que a su formación le interesaba especialmente que la ponencia que se crease se centrara en analizar “elementos de divergencia del sistema de protección social español con respecto a otros países de nuestro entorno”³⁸⁴. Es decir, para el PP el devenir del sistema debía ir en sintonía con la tendencia general desplegada por el resto de países de la UE, precisamente en un contexto en que las políticas de tipo liberalizador adquirían un mayor peso en el entorno europeo a raíz del Tratado de Maastricht de 1992 o del *Libro Blanco de Delors* de 1993³⁸⁵. Encontramos ya aquí una característica generalizada en el discurso popular que se repetirá en el futuro: el apoyar sus propuestas bajo el argumento de que estas son predominantes en el contexto europeo (especialmente aquellas que pudieran resultar más polémicas por promover medidas de corte neoliberal).

El portavoz socialista, Joaquín Almunia, manifestó la predisposición del PSOE a la hora de impulsar un estudio acerca de la situación de la Seguridad Social, afirmando que defendían la preservación del sistema de protección social existente basado en los tres

³⁸³ Juan Carlos Aparicio Pérez acabaría desempeñando responsabilidades de primer orden en el terreno de la Seguridad Social durante las dos legislaturas presididas por José María Aznar: Secretario de Estado de la Seguridad Social entre 1996 y 2000, y Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales entre el 2000 y 2002.

³⁸⁴ *Ibid.*, pp. 2185-2186.

³⁸⁵ Recordemos la apuesta por la reducción de las cotizaciones sociales para disminuir los costes del trabajo que el *Libro Blanco de Delors* planteaba.

niveles establecidos por la CE: nivel básico contributivo, nivel no contributivo y nivel complementario. Reconoció igualmente las debilidades de un sistema que fue construido “por aluvión” desde la Segunda República³⁸⁶, sometiéndose por lo tanto a distintas presiones, intereses y cambios de rumbo. Posteriormente, defendió la enmienda presentada por el Grupo Parlamentario Socialista en la que se planteaban tres cuestiones: primero, que la ponencia que se crease se centrara en el estudio de las causas de la inestabilidad del sistema, más que en las posibles soluciones (argumentando que, para esto último era necesario conocer primero aquellas en profundidad)³⁸⁷; segundo, que se sustituyese el término “reforma” del sistema por el de “mejora” del sistema (dejando claro que el interés del Gobierno y del PSOE en que se reconociese que el modelo existente hasta entonces debía ser el punto de partida, alejando del debate posibles intentos de alterar en profundidad las bases del mismo que, en última instancia, era considerado por el propio PSOE como un producto directo de su gestión desde 1982); y tercero, que la ponencia priorizase la necesidad de garantizar la viabilidad económica del sistema (como CiU, el PSOE pretendía que el debate se centrara en cuestiones de tipo técnico, marginando discusiones que pudieran desembocar en un cuestionamiento de elementos más estructurales del propio modelo del sistema).

Desde el nacionalismo vasco, el PNV también expresó su convencimiento en la necesidad de tomar medidas inmediatas para garantizar la viabilidad del sistema de la Seguridad Social. Su portavoz, Jon Zabalia, dedicó buena parte de su intervención a insistir en la obligación del Estado de mantener un régimen público de Seguridad Social capaz de garantizar la asistencia y las prestaciones sociales, más allá del mero principio contributivo (haciendo referencia a la sentencia del Tribunal Constitucional del 21 de mayo de 1987 en este sentido). En lo relativo a algunas de las reformas que, según el PNV, debían acometerse, destacaba las siguientes: la unificación de los regímenes de la Seguridad Social; la modernización de la parte contributiva; la actualización de las cuotas de los empresarios y de los trabajadores, así como de las aportaciones del Estado; hacer

³⁸⁶ Realmente podemos remontarnos a fechas incluso anteriores a la hora de desentrañar los orígenes de la protección social en España, al menos desde la conformación de la Comisión de Reformas Sociales a finales del siglo XIX.

³⁸⁷ Interpretamos aquí un especial interés del PSOE por retrasar la puesta en práctica de medidas concretas derivadas de los trabajos de la ponencia, que pudiesen afectar directamente a la acción del Ejecutivo socialista. De esta misma cuestión se hace eco el diario *ABC*, aclarando que al PSOE no le ha convencido el establecimiento del objetivo de redactar recomendaciones, de manera que propondrá “que la ponencia no tenga por objeto las recomendaciones de reforma en sí mismas, sino el análisis de los problemas de la Seguridad Social que causan la estructura demográfica, la prolongación de la esperanza de vida y la caída del empleo, entre otras”. *Vid. ABC Madrid*, 15-II-1994, p. 40.

recaer en el Estado los costes derivados de la incapacidad laboral transitoria (en lugar de sobre las cotizaciones empresariales); el aumento de la vigilancia sobre el fraude; la potenciación del sistema complementario privado; y el diálogo con los agentes sociales. Además, se dedicó una especial atención a la exigencia de culminar el proceso de transferencias de competencias de la Seguridad Social a la Comunidad Autónoma Vasca. En definitiva, ya en esta primera intervención quedaron articuladas buena parte de las líneas argumentales por las que discurriría el debate en torno al sistema público de pensiones desde las filas del PNV: defensa de mayores competencias para la Administración autonómica vasca, garantía de un nivel de asistencia universal y potenciación de un nivel complementario libre, y defensa de los intereses patronales en cuestiones como la reducción del peso de las cotizaciones empresariales en el sostenimiento del sistema.

Finalmente, la PNL presentada por CiU fue aprobada por unanimidad, con 297 votos a favor, ninguno en contra y ninguna abstención.

En definitiva, de este punto de partida a partir del cual el Pacto de Toledo comenzó su andadura, podemos identificar varios posicionamientos y actitudes que constituirán una constante durante los años siguientes. Por un lado, todos los grupos parlamentarios coinciden en la necesidad de analizar y mejorar el actual sistema de la Seguridad Social, aunque desde distintas interpretaciones y proponiendo diferentes vías para encauzar dicha mejora. Algunos partidos priorizan en su discurso la profundización e intensificación de la cobertura de la Seguridad Social y la extensión de derechos (IU); otros hacen hincapié en preservar la viabilidad económica del sistema por encima de todo (PP, CiU o PNV). El PSOE, por su parte, manifiesta un claro interés en evitar que se utilice esta cuestión como oportunidad para atacar la gestión de los diferentes gobiernos socialistas desde 1982. Por otro lado, también destaca la aparición de constantes referencias a la que será una de las temáticas más polémicas y que mayores tensiones genere: el papel que deben jugar los sistemas complementarios de pensiones. Igualmente, podemos destacar también cómo diferentes formaciones recurren a las experiencias de otros países de nuestro entorno, así como las directrices de la UE, a la hora de apoyar sus posturas.

Pese al acuerdo alcanzado por parte de todos los grupos parlamentarios a fin de conformar la mencionada ponencia, lo cierto es que las tensiones en torno a la situación del sistema de pensiones se encontraban en un punto álgido, especialmente entre los dos principales partidos de ámbito nacional. Y no contribuían a apaciguar los ánimos algunas

polémicas declaraciones de miembros del Gobierno como las del ministro de Economía, Pedro Solbes, que apenas unos días después de la aprobación de la PNL de CiU recomendaba a los mayores de 40 años “que se planteen el futuro de sus pensiones, ya que no se descarta que dentro de varios años haya problemas para cobrarlas”, así como poniendo en duda la capacidad del Estado de pagar las pensiones en quince años vista. Añadía, además, que la caída de la proporción entre trabajadores activos y pensionistas que se produciría a partir de quince años vista exigiría “cambiar de un sistema de reparto a otro de capitalización”³⁸⁸. A estas declaraciones se unían las del vicepresidente del Gobierno, Narcís Serra, recomendando a los ciudadanos que pretendiesen cobrar una pensión superior a la “pensión digna” garantizada por el Estado, que contratasen un fondo de pensiones³⁸⁹.

Ante el alarmismo generado, que incluso provocó que algunos diputados socialistas calificaran de “barbaridad” las palabras de Solbes, el propio Felipe González pasaría a matizar dichas declaraciones, afirmando que “el Gobierno garantizará a los ciudadanos que incluso dentro de 25 años, en el año 2020, cobrarán unas pensiones dignas”. En todo caso, el Gobierno pretendía volver a poner sobre la mesa la necesidad de impulsar una reforma del sistema de pensiones, idea que ya había manifestado a finales del año anterior pero que quedó paralizada por el crecimiento de la oposición sindical que desembocó en la huelga general de finales de enero de 1994³⁹⁰. Según informa *ABC*, el Gobierno estaría planteando la elevación del periodo de cálculo de las pensiones y del periodo mínimo de

³⁸⁸ *Vid. ABC Madrid*, 22-II-1994, p. 37.

³⁸⁹ *Vid. Ibid.*, 23-II-1994, p. 13.

³⁹⁰ La huelga general de enero de 1994 tuvo como principal motivación la paralización de los proyectos de reforma laboral que el Ejecutivo socialista pretendía impulsar. Pese a la movilización sindical, a lo largo de 1994 se dispusieron una serie de normas que terminaron por aplicar dicha reforma. Nos referimos a: 1) Ley 10/1994, de 19 de mayo, de Medidas Urgentes de Fomento de la Ocupación; 2) Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal; 3) Ley 11/1994, de 19 de mayo, por la que se modifican determinados artículos del Estatuto de los Trabajadores, del Texto articulado de la Ley de Procedimiento laboral y de la Ley sobre Infracción y Sanciones de orden social; y 4) Ley Orgánica 14/1994, de 19 de mayo, en virtud de la cual se incluye una Disposición Adicional 4ª en la Ley Orgánica 11/1985. Todas estas leyes impulsaron modificaciones de enorme calado en la estructura del mercado laboral en España, estableciendo como objetivo fundamental una mayor flexibilización de las relaciones laborales. El Gobierno se amparó en las recomendaciones estipuladas en diferentes documentos emitidos por la Comisión Europea, como el Libro Blanco sobre “Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI” (Libro Blanco de Delors) y el Libro Verde sobre *Política social europea*, ambos de 1993. Las razones que utilizó el Gobierno para justificar la reforma giraron en torno a la supuesta excesiva rigidez del modelo de relaciones laborales heredado del franquismo, que habría ido poco a poco flexibilizándose desde 1978 para dotar de mayor capacidad de acción autónoma a los trabajadores y empresarios. Con esta reforma, el Gobierno defendió que se daba un paso importante en la transición del modelo antiguo al nuevo. Para un análisis de la reforma realizado por el propio Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, véase: Archivo Central MITES, Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Cursos, jornadas y congresos (1993-1998), Curso sobre la reforma laboral y de la Seguridad Social: la reforma del mercado de trabajo, SIG R.E. 2004/2, caja 34.

cotización para acceder a una pensión contributiva en un sentido restrictivo similar al aplicado en la reforma de 1985³⁹¹.

Las reacciones desde la oposición no tardaron en producirse. Desde las filas populares se acusó al Gobierno de “atemorizar a la sociedad”³⁹², mientras que IU incidía en que las causas fundamentales de los problemas que estaba atravesando el sistema de pensiones se encontraban en la gestión económica socialista³⁹³. También desde las filas del PNV y de CiU se criticó la actitud del Gobierno³⁹⁴ y la patronal, por su parte, se sumó a las declaraciones que cuestionaban la viabilidad futura del sistema y apoyaban la puesta en marcha de reformas tendentes a la creación de empleo³⁹⁵.

Las declaraciones de Solbes fueron también criticadas duramente desde la prensa conservadora. El periodista Carlos Dávila firmaba un artículo el 26 de febrero en el que exponía la contradicción existente entre el reciente mensaje expuesto por Felipe González en su debate electoral contra Aznar en Telecinco (en el que afirmaba que un posible Gobierno popular conllevaría la reducción de las pensiones) y las palabras de Solbes poniendo en duda la viabilidad del sistema e incluso recomendando la contratación de pensiones privadas. Además, destacaba las discrepancias internas dentro del PSOE, especialmente desde el sector próximo a Alfonso Guerra: Juan Barranco acusaba a Solbes de “ser el mejor agente electoral del PP”, mientras que Joaquín Leguina criticaba que este tipo de declaraciones generasen titulares de prensa en contra de los intereses socialistas. Para finalizar, Dávila realizó una defensa directa de la reforma del sistema de reparto por uno en que los fondos privados de pensiones tuviesen un mayor peso³⁹⁶.

³⁹¹ *ABC Madrid*, 23-II-1994, p. 13.

³⁹² Rodrigo Rato, portavoz del PP, tachaba las declaraciones de Solbes de “irresponsables”, y Francisco Álvarez Cascos (Secretario General del PP) añadía que “las consecuencias de diez años de política económica socialista han hecho de España un país en el que los pensionistas no tienen aseguradas sus pensiones”. *Vid. Ibid.*, 23-II-1994, pp. 37-38.

³⁹³ Julio Anguita, Coordinador General de IU, afirmaba que las declaraciones de Solbes evidenciaban que el Gobierno estaba reconociendo “que no va a haber crecimiento de empleo para poder soportar con los recursos que este genera el pago de las pensiones de los jubilados”, y esperaba que “el pueblo español sepa quitar a Felipe González, a Pedro Solbes y a quienes hagan una política parecida, y lo sustituyan por otros”. *Vid. Ibidem.*

³⁹⁴ Iñaki Anasagasti, portavoz parlamentario del PNV, consideraba que las declaraciones del Gobierno evidenciaban la falta de previsión durante las legislaturas anteriores acerca del sistema de pensiones. *Vid. Ibidem.* Miquel Roca, portavoz de CiU, lamentó las formas en que se habían producido las declaraciones de Solbes, que no hacían sino elevar el alarmismo en torno a la cuestión. *Vid. Ibid.*, 25-II-1994, p. 39.

³⁹⁵ El director del departamento económico de CEOE, José Folgado, afirmó que “el actual sistema de pensiones es insostenible a medio plazo” y reclamó “políticas de fomento de la inversión para crear empleo”. *Vid. Ibid.*, 23-II-1994, pp. 37-38.

³⁹⁶ *Ibid.*, 26-II-1994, p. 72.

En efecto, durante aquellos años en que el sistema público de pensiones fue puesto en duda, desde las páginas de *ABC* se contribuyó asiduamente a fomentar esta idea, dando voz a claros detractores del modelo de reparto y promocionando las supuestas ventajas de los fondos privados de pensiones³⁹⁷, o incluso la posibilidad de explorar ejemplos más extremos como el chileno (abiertamente de corte neoliberal y de capitalización heredado de la dictadura pinochetista). *ABC*, de esta manera, fue uno de los principales altavoces de esta corriente conservadora que vaticinaba la debacle del sistema a corto o medio plazo y la imperiosa necesidad de aplicar reformas de gran calado, cuando no la transformación del propio modelo.

A principios de marzo, la polémica en torno a las declaraciones del ministro Pedro Solbes llegó al Congreso, por medio de varias interpelaciones urgentes hacia el Gobierno procedentes de PP, IU y CiU³⁹⁸.

El PP, además de recalcar el alarmismo creado a raíz de dichas declaraciones, acusó al ministro socialista de mentir al afirmar que el principal problema de las pensiones estaba vinculado a la evolución demográfica, y que realmente se trataba de una problemática de tipo económico que impedía la creación de empleo. De esta manera, para el PP el causante principal de la situación era el propio Gobierno y su gestión económica, y no tanto otro tipo de cuestiones estructurales (como la evolución demográfica), cuyas explicaciones irían más allá de la responsabilidad directa del Gobierno socialista. Su portavoz parlamentario, Cristóbal Montoro, recalcó insistentemente que la causa principal residía en la baja tasa de actividad española y el alto desempleo, que impedían además la existencia de unos niveles de ahorro elevados³⁹⁹. En todo caso, el mensaje final del PP acerca del futuro del sistema público de pensiones se producía en un tono

³⁹⁷ El 27 de febrero, *ABC* publicó un artículo titulado “Ahorrar para preparar la pensión” en el que se dedicaba toda una página a exponer los diferentes tipos de productos ofertados por el mercado financiero para la preparación de las pensiones, explicando sus características y diferencias, con un marcado tono propagandístico y abiertamente favorable a los supuestos beneficios que conllevaría la contratación de estas fórmulas complementarias (planes de pensiones, planes de jubilación, fondos de inversión, etc.). También el 14 de marzo publicaba un artículo titulado “Los fondos de pensiones se consolidarán si las empresas liberan cotizaciones a la Seguridad Social”, en el que se exponía la opinión del director general de la sección “Vida y Pensiones” del Grupo Caser (compañía aseguradora privada), defendiéndose abiertamente la reducción de las cotizaciones sociales de las empresas para que estas pudiesen destinar mayores recursos al fomento de planes privados de empresa, y afirmando que la promoción de estas fórmulas privadas era la única solución para evitar la quiebra del sistema público de pensiones. *Vid. Ibid.*, 27-II-1994, p. 51 e *Ibid.*, 14-III-1994, p. 48.

³⁹⁸ *DSC*, núm. 53, 2-III-1994, pp. 2.603-2.618.

³⁹⁹ En lo relativo al ahorro, para el PP el Gobierno socialista no había potenciado suficientemente el ahorro privado como complemento al sistema público de pensiones, de tal manera que reclamaba una mayor potenciación de los productos de ahorro privado complementarios.

tranquilizador, afirmando que estaba garantizada su viabilidad. De esta manera, el PP optaba por alejarse de aquellos sectores cercanos a su posición ideológica que se sumaban a los mensajes apocalípticos que preconizaban una debacle inminente de los sistemas públicos de pensiones. Esta estrategia debe enmarcarse en la intención de Aznar de presentarse como una alternativa seria y estable de gobierno (frente a la imagen que el PSOE trataba de dibujar de una supuesta llegada al poder de la derecha, que vendría a desarmar todo el modelo público de protección social construido hasta el momento). Por ello, el PP, sabedor de la necesidad de transmitir una imagen de moderación y de atraer el voto de los jubilados, desarrollaría esta estrategia comunicativa, pese a la existencia de importantes elementos dentro de sus filas que, en sus declaraciones a título personal, pudieran expresarse en un sentido diferente, como veremos.

El portavoz de IU, por su parte, calificó de “irresponsables” las declaraciones de Solbes al poner en duda la capacidad del Estado de garantizar el sistema de pensiones. El discurso crítico de IU para con el Gobierno se centró en la incapacidad del Gobierno de lograr una mayor recaudación para la Seguridad Social, tanto por la existencia de un insuficiente nivel de empleo como por las políticas de condonación de deudas con la Seguridad Social aplicadas a algunas empresas, y por la extendida práctica de incentivación de la jubilación anticipada. Más aún, IU consideraba que la situación no era producto de una coyuntura adversa, sino de un conjunto de estrategias erróneas aplicadas por los distintos gobiernos socialistas, a los que acusaba de haber preparado el “desmantelamiento del Estado del Bienestar” y de la reducción de las prestaciones (se hacía referencia a la escasa cuantía de las pensiones mínimas no contributivas y a las pensiones de jubilación sin un cónyuge). En definitiva, IU planteaba incluso la dimisión del propio ministro Solbes a raíz de sus declaraciones, dado que habría expresado su incapacidad de defender el mantenimiento del Estado del Bienestar.

CiU, sin embargo, planteó una intervención en un tono mucho más moderado y de conciliación (como era de esperar en un partido que, hasta el momento, apoyaba al Gobierno), planteando que el Gobierno aclarase su posición sobre este asunto tras las palabras de Solbes. Insistía en la idea de que las pensiones estaban garantizadas y se sumaba a la opinión del PSOE relativa a que el principal reto al que se enfrentaba el sistema público de pensiones era el envejecimiento demográfico (frente a formaciones como PP o IU que trataban de incidir en que, más allá de esta cuestión, las causas

concretas de la situación de crisis se debían a cuestiones relacionadas con las políticas aplicadas por el Gobierno).

La respuesta del ministro Solbes se orientó en dos vertientes. Por un lado, aseguró que sus palabras fueron tergiversadas y que, en consecuencia, consideraba que el sistema de pensiones era estable gracias a las diferentes adaptaciones legislativas realizadas por los sucesivos gobiernos socialistas (aprovechaba para reivindicar el papel del PSOE como constructor del sistema de protección social en España desde principios de la década de los ochenta). Y, por otro lado, recordó declaraciones de sus rivales más críticos (PP e IU) en las que ellos mismos alertaban sobre las dificultades que el sistema tendría que enfrentar durante los siguientes años (tratando, de esta manera, de equiparar sus declaraciones con las de sus adversarios que, de esta forma, coincidirían también en el diagnóstico de preocupación en torno al futuro del sistema). Finalmente, con respecto a las causas fundamentales de la situación, Solbes puso el foco en cuestiones estructurales como la evolución demográfica, diluyendo así la responsabilidad directa del Gobierno.

En un segundo turno de intervenciones, el portavoz popular insistió en su punto anterior, es decir, en que la cuestión del alto desempleo era el principal problema a responder para garantizar el futuro de las pensiones. De esta manera, el PP pretendía presentarse como la principal garantía de la creación de puestos de trabajo en caso de llegar al poder. IU incidió, por otro lado, en que, si bien el envejecimiento demográfico era una problemática de gravedad, se trataba de un aspecto que podía preverse y que no debía actuar como excusa para defender la pérdida de derechos y una degradación del sistema público de pensiones. Su portavoz añadía además que debía reducirse el número de años exigidos para acceder a la pensión contributiva (es decir, defendía que, lejos de endurecer las condiciones de acceso a las pensiones, como parecía ser la línea general aceptada, debía facilitarse). Finalmente, CiU afirmó su compromiso con el mantenimiento del sistema de reparto, aunque apoyaba una potenciación de los mecanismos privados de ahorro. La respuesta final de Solbes se enfocó en responder al PP y a IU. Con respecto al PP, defendió que otros países de la OCDE con menores niveles de desempleo se enfrentaban a los mismos problemas que España (tratando de desligar, de esta manera, la crisis de empleo con la crisis del sistema de pensiones). Y, con respecto a IU, consideraba absurdas las acusaciones de que el Gobierno estaba tratando de “desmantelar el Estado del Bienestar”, y contraatacó afirmando que IU tendía a plantear políticas maximalistas que excedían las posibilidades financieras reales del sistema.

Resulta paradójico que, precisamente en este contexto de crispación y polémica por las declaraciones de determinados miembros del Gobierno poniendo en duda el futuro del sistema de pensiones, fuese cuando se iniciaron los trabajos de la ponencia encargada de analizar los grandes retos a los que este se enfrentaba y que daría como resultado el texto original del Pacto de Toledo, todo un hito moderno del consenso político⁴⁰⁰. Sin embargo, los trabajos de la ponencia discurrieron en un plano paralelo al de los grandes titulares de la política nacional y del tono de confrontación desplegado desde el Ejecutivo y desde la oposición.

Un tono de confrontación que se reiteraría apenas unos días después, el 8 de marzo, con unas nuevas intervenciones de los anteriores grupos parlamentarios mencionados, otra vez en torno a las declaraciones de Solbes y, en general, en torno al incierto futuro del sistema. Es evidente que, durante aquellas semanas, la cuestión de las pensiones fue uno de los grandes temas de la actualidad política nacional. En este nuevo debate volvieron a repetirse argumentos ya expuestos previamente que nos permiten corroborar cuáles serían las grandes líneas argumentales defendidas desde distintos puntos del espectro político español⁴⁰¹.

Cristóbal Montoro, como portavoz del PP, arremetió contra el Gobierno acusándolo de utilizar el miedo para atemorizar a los pensionistas, es decir, de utilizar las pensiones de manera electoralista (precisamente uno de los objetivos principales del PdT será acabar con este tipo de prácticas). Sin embargo, acto seguido, el propio Montoro aseguraba que el Gobierno planeaba ampliar el periodo de cálculo de las pensiones e incentivar el retraso de la edad de jubilación (ambas medidas, especialmente la primera, claramente impopulares). Una acusación especialmente polémica, más aún teniendo en cuenta que ambas decisiones se hicieron realidad una vez llegado el PP al poder, por medio de la Ley 24/1997, de consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social, que elevó el periodo de cálculo de la base reguladora de la pensión de los 8 a los 15 últimos años, y que fomentó la jubilación flexible por medio de desgravaciones y deducciones a las cotizaciones de aquellos trabajadores que permanecieran en activo habiendo superado ya la edad de jubilación. Es por ello por lo que hemos de englobar este tipo de declaraciones en una estrategia puramente electoral en la que el principal partido de la oposición trató

⁴⁰⁰ La constitución de la ponencia se produjo precisamente el 2 de marzo de 1994, coincidiendo con el desarrollo del debate sobre las declaraciones de Solbes en el Pleno del Congreso.

⁴⁰¹ DSC, núm. 55, 8-III-1994, pp. 2.678-2.691.

de minar la confianza del electorado socialista hacia el Gobierno acusándolo de ser precisamente el artífice de la degradación del Estado del Bienestar, a la vez que el PP trataba de modificar su tradicional imagen de partido neoliberal por el de un nuevo partido de centro-derecha moderado comprometido con el mantenimiento de un alto nivel de protección social. En este sentido, se insistía en el mensaje de que el gran reto del sistema de pensiones no era demográfico, sino económico, y que solo con un gobierno popular se podría lograr esa creación de empleo necesaria⁴⁰².

En un sentido diametralmente opuesto se pronunció IU. Para la formación izquierdista, la situación del sistema de pensiones debía resolverse a través de una política de incremento de los ingresos mediante el aumento de las cotizaciones empresariales, la creación de nuevas figuras de cotización y la persecución del fraude. En respuesta a las posiciones del PP, se oponían a una potenciación de las fórmulas privadas de pensiones por encima de las públicas contributivas. En referencia a la ponencia encargada de analizar la situación del sistema de la Seguridad Social, IU criticó que tanto PP como CiU se hubieran manifestado a favor de acelerar sus trabajos, considerando que debía darse un plazo amplio extensible a todo el año 1994⁴⁰³.

CiU continuó su defensa del Gobierno haciendo una llamada a la serenidad y recriminando a PP e IU que hablasen de “psicosis de la población” a partir de las declaraciones del ministro Pedro Solbes. En su posición contemporalizadora, repartía la importancia de los factores demográficos y económicos a partes iguales, y propuso al Congreso que se asumieran dos declaraciones políticas: en primer lugar, transmitir un mensaje de tranquilidad a los pensionistas acerca del mantenimiento del sistema; y en segundo lugar, adquirir el compromiso de llevar a cabo un debate en profundidad del sistema de pensiones. Es decir, como formación política iniciadora de la idea, CiU

⁴⁰² En su intervención, Montoro no escondió que el grueso de las medidas en materia de empleo que el PP planeaba introducir si llegaba al poder presentaban un marcado componente privatizador y de apoyo al empresariado: beneficios fiscales para las empresas, desregulación de sectores clave de la economía y privatización de empresas públicas, políticas fiscales que incentivasen el ahorro privado, reducción de las cotizaciones empresariales, etc.

⁴⁰³ Este punto de desencuentro se explica por el especial interés de IU en que los trabajos de la ponencia pusieran el foco en plantear una reflexión acerca de la propia naturaleza del sistema, alejando el debate de meras cuestiones economicistas. CiU responderá a esta crítica afirmando que su llamada a la agilización de las tareas de la ponencia no se debía a un supuesto desinterés de la formación catalana por que se analizaran en profundidad las causas de la situación de la Seguridad Social, sino porque se trata de un tema prioritario que no debía dilatarse en el tiempo.

reclamaba que se subrayase de manera clara el papel central de la ponencia conformada en el seno de la Comisión de Presupuestos⁴⁰⁴.

El portavoz socialista, Alejandro Cercas Alonso, intervino para defender la labor del Gobierno, afirmando que el sistema de pensiones no tenía problemas a corto plazo y tratando de rebajar la responsabilidad directa del Ejecutivo, al afirmar que el debate sobre el futuro de las pensiones constituía una problemática general en toda Europa y no solo en España⁴⁰⁵. De esta manera, al presentarlo como una problemática estructural a gran escala, el PSOE intentaba trasladar la responsabilidad al conjunto de la sociedad (empresarios, sindicatos, consumidores y ciudadanos en general) y su existencia sería independiente del signo político del partido en el poder. Finalmente, cargaba contra el PP por insistir en que la problemática era fundamentalmente de tipo económico y no demográfico (la pugna por hacer prevalecer cada una de estas dos narrativas fue el principal punto de choque entre ambas formaciones), y también contra IU, a la que criticó su oposición a reformar cuestiones como la ampliación del periodo de cálculo de la base reguladora de las pensiones⁴⁰⁶.

Por último, el PNV lanzó un llamamiento a mantener un debate con un nivel de rigurosidad mayor al demostrado hasta el momento. La formación nacionalista vasca planteó que debía defenderse y garantizarse tanto un sistema público contributivo como potenciar el sistema complementario libre que potenciara los fondos y planes de pensiones, así como otros instrumentos como las mutuas de previsión social y voluntarias. Este especial interés por un mayor desarrollo del aspecto complementario fue uno de los hilos conductores de la posición del PNV acerca de esta cuestión a lo largo del tiempo, lo

⁴⁰⁴ Por supuesto, un éxito de la ponencia repercutiría en evidentes réditos electorales para CiU que, a partir de este momento, reiterará con asiduidad su papel como iniciadora del PdT al ser la formación que llevó al Congreso la PNL que daría origen a la ponencia que estudió los desafíos del sistema de la Seguridad Social.

⁴⁰⁵ Para reforzar su posición, hizo referencia a los diferentes informes y estudios elaborados desde el seno de la Unión Europea que abordaban esta cuestión: el Libro Blanco de Delors o el Libro Verde sobre *Política social europea*, ambos de 1993.

⁴⁰⁶ En este sentido, Cercas defendió que la ampliación del periodo de cálculo de las pensiones sería beneficiosa para aquellos trabajadores que hubieran perdido su puesto de trabajo en los últimos años o cuyos salarios actuales fueran inferiores a los percibidos en su juventud. Esta idea constituyó y siguió constituyendo una de las principales estrategias de defensa de una política abiertamente restrictiva como la ampliación del periodo de cálculo de la base reguladora de las pensiones que, si bien podía llegar a suponer una relativa mejora de la pensión percibida por trabajadores que se encontrasen en las situaciones mencionadas, constituía una devaluación generalizada de las condiciones de acceso a las pensiones para la mayoría de los trabajadores. En definitiva, desde nuestra perspectiva, se trató de una fórmula a la que se recurrió de manera habitual cada vez que se planteó una reforma al alza del periodo de cálculo de las pensiones, por medio de la cual se pretendía maquillar el evidente componente restrictivo de la misma por medio de una supuesta preocupación por la mejora de un determinado colectivo que, en todo caso, no era mayoritario.

que le acercó a las posiciones defendidas por otras formaciones de la derecha como PP o CiU (pese a sus importantes diferencias con la primera por asuntos relacionadas con la cuestión competencial, como veremos).

A pesar de la tensa situación en que se encontraba el debate sobre el futuro de la Seguridad Social tras las declaraciones de Solbes, el inicio de los trabajos de la ponencia no dejaría de estar sometido a una constante puesta en duda de la solvencia del sistema. Y de nuevo las declaraciones de un ministro del Ejecutivo socialista coparían los titulares durante el mes de marzo. En esta ocasión nos referimos a unas palabras de José Antonio Griñán, ministro de Trabajo, que el 14 de marzo afirmó que “no sería malo retrasar un poco la edad de jubilación” y que “quienes cuentan con 65 o 70 años son personas que todavía tienen una edad adecuada para poder emplearse”, como recogió el diario *ABC*. Una vez más, desde el Gobierno se lanzaron polémicas declaraciones poniendo en duda la continuidad del sistema de pensiones en las mismas condiciones que hasta el momento. Si Solbes había alertado sobre la capacidad financiera del sistema y la conveniencia de apostar por planes privados de pensiones, ahora Griñán abría la puerta a una posible elevación de la edad de jubilación. Añadía, además, que, a su parecer, existían demasiados costes asociados a la contratación por parte de las empresas, lo que estaría penalizando la creación de empleo (lo que puede entenderse como un posicionamiento a favor de la reducción de las cotizaciones empresariales), e incluso llamó la atención por el “excesivo número de prestaciones por incapacidad transitoria e invalidez” (es decir, el ministro puso el foco en el posible fraude ejercido por los trabajadores a la vez que proponía un mejor tratamiento fiscal para las empresas)⁴⁰⁷.

Una semana después, el propio Griñán volvería a ahondar en sus declaraciones, exponiendo cuáles debían ser las bases sobre las que se asentase la futura reforma de las pensiones (que, en todo caso, se encontraba en este momento aún pendiente de conocer el análisis de la recién creada ponencia para tal fin en el seno de la Comisión de Presupuestos)⁴⁰⁸. Para el ministro de Trabajo, esta reforma debía articularse en torno a tres principios: primero, la sustitución de parte de las cotizaciones sociales por nuevos impuestos indirectos que no gravasen los rendimientos del trabajo, como por ejemplo el

⁴⁰⁷ *ABC Madrid*, 15-III-1994, p. 43.

⁴⁰⁸ *Ibid.*, 23-III-1994, p. 13.

IVA⁴⁰⁹; segundo, eliminar la obligatoriedad de jubilarse a los 65 años⁴¹⁰; y tercero, aumentar el número mínimo de años exigidos para tener derecho a una pensión contributiva⁴¹¹.

Este progresivo traslado de los costes de la Seguridad Social a los trabajadores por el que estaba apostando el Gobierno, volvería a ejemplificarse cuando a principios de abril el ministro Solbes compareció ante la ponencia encargada de estudiar los problemas de la Seguridad Social. En su comparecencia, afirmó la intención del Ejecutivo de elevar las cotizaciones de los trabajadores por encontrarse estas “más de cuatro puntos por debajo de la media comunitaria”, a la vez que se planteaba la reducción de las cotizaciones empresariales a cambio de subidas en el IVA. De esta manera, ante la necesidad imperiosa de aumentar los ingresos del sistema de manera urgente, el Gobierno decidió apostar por una política claramente en favor del sector empresarial con la intención de no dañar la creación de empleo. Añadía también que podía ser una posibilidad a estudiar el aumento del periodo de cálculo de las pensiones (en aquel momento los ocho últimos años), así como del periodo mínimo de cotización para tener derecho a una pensión contributiva (entonces de 15 años). Todo lo cual demuestra que, pese a ser el Gobierno del PP quien acometió algunas de estas reformas en 1997 (como la ampliación del periodo de cálculo de las pensiones de 8 a 15 años), también desde el PSOE se contemplaban estas medidas ya en 1994⁴¹².

El clima de incertidumbre y tensión ya iniciado en febrero volvería a intensificarse, como era previsible, en el debate sobre el estado de la nación de abril⁴¹³. Felipe González trató de trasladar un mensaje de tranquilidad acerca de la viabilidad actual y futura del sistema de pensiones, aunque aseveró que sería necesario implementar mejoras “para hacerlo más eficiente y para acentuar su carácter contributivo”⁴¹⁴, además de fomentar

⁴⁰⁹ Es decir, desde el Gobierno se planteaba una rebaja de las cotizaciones sociales y la compensación de esos ingresos por medio de impuestos indirectos, lo que significaría un importante traslado de los costes de la Seguridad Social al conjunto de la ciudadanía en beneficio de los intereses empresariales.

⁴¹⁰ Una propuesta que iría acompañada de políticas favorecedoras de la extensión de la vida laboral más allá de los 65 años y que, a largo plazo, abriría la puerta a la elevación de la edad legal de jubilación.

⁴¹¹ Lo que implicaría incrementar la cantidad de 15 años existente hasta el momento, intensificando así las medidas que dificultaría el acceso a las pensiones.

⁴¹² *ABC Madrid*, 8-IV-1994, p. 17.

⁴¹³ *DSC*, núm. 64, 19-IV-1994, pp. 3.153-3.191.

⁴¹⁴ Nótese que la alusión a incrementar el principio de contributividad del sistema fue utilizado habitualmente como una forma eufemística de defender un recorte en las condiciones y prestaciones del mismo.

fórmulas de ahorro privado. En relación a la oposición, la acusó de actuar “de mala fe” y de manera “demagógica” en torno a esta cuestión.

En su turno, José María Aznar cargó contra González y el Gobierno por lanzar mensajes contradictorios sobre el sistema de pensiones, lo que habría contribuido a extender el alarmismo, y reclamó un mayor incremento de la cuantía de las pensiones. Julio Anguita, por su parte, acusó al Gobierno de desarrollar una política económica conservadora, consistente en la privatización de lo público y la destrucción del Estado del Bienestar.

La actualidad de los siguientes meses continuó entre los trabajos calmados de la ponencia y los grandes titulares plagados de noticias polémicas y preocupantes que, por otra parte, marcarían el debate en la misma. A mediados de mayo el Gobierno volvió a pronunciarse a favor de acabar con la obligatoriedad de jubilarse a los 65 años, así como de incentivar la continuación de la vida laboral más allá de esa edad mediante al aumento de la prestación percibida⁴¹⁵. A principios de junio, el secretario de Estado de Economía, Alfredo Pastor, reabrió la polémica ya existente declarando que, pese a que el Gobierno garantizaba el cobro de las pensiones, “el nivel de la prestación será inferior al de generaciones anteriores”, añadiendo que “las cotizaciones garantizan el derecho a una pensión, pero a una cuantía concreta”. Incluso afirmaría que “el sistema de prestaciones se debe ir ajustando a lo que el Estado se puede permitir en cada momento”. Más aún, las declaraciones del secretario de Estado evidenciaban su apoyo a un sistema de pensiones mixto en el que el Estado garantizaría una pensión mínima (que dependería de la capacidad financiera del Estado en cada momento) que se complementarían con la previsión privada. Las incendiarias declaraciones no se detuvieron ahí, sino que consideraba que era posible que el Estado del Bienestar, impulsado por los distintos gobiernos socialistas, hubiera ido “demasiado lejos”, y que incluso “ha dañado la competitividad de la economía española”. Por todo ello, defendía el aumento del periodo mínimo de cotización y del periodo de cálculo de las pensiones. Se trataba de una nueva muestra más de que, tanto en el Gobierno como en altos cargos dependientes del él, existía un número considerable de voces que, no solo ponían en tela de juicio la viabilidad del sistema, sino que abogaban por la transformación del mismo, avanzando hacia fórmulas en que claramente el aspecto contributivo perdería peso en favor de una intensificación

⁴¹⁵ *ABC Madrid*, 16-V-1994, p. 41.

del aspecto complementario privado. *ABC*, por su parte, aprovechó para promocionar de manera preferente en sus publicaciones a este tipo de voces discordantes que se acercaban más a su línea editorial y que, además, podían suponer el descredito del Gobierno frente a su tradicional votante socialdemócrata⁴¹⁶.

En lo relativo al incremento de la contributividad del sistema, durante los meses de verano se llegó a proponer desde el PSOE que la reforma de la Seguridad Social pasara por introducir que el cálculo de la pensión se realizase sobre el total de la vida laboral, y no sobre los últimos ocho años. Resulta especialmente sorprendente la apuesta por una modificación tan drástica, más aún teniendo en cuenta que este tipo de propuestas serían consideradas en los siguientes años como “excesivas” y “propias de quienes pretendían recortar el Estado del Bienestar”. En todo caso, esta premisa de aumentar la contributividad fue una constante desde entonces en adelante (especialmente, porque quedó reforzada al pasar a ser una de las principales recomendaciones del futuro PdT) y se utilizó a menudo como justificación del aumento del periodo de cálculo de la pensión, lo que se traduce en una reducción generalizada de la cuantía de las prestaciones⁴¹⁷.

Por otra parte, también durante el periodo estival y en espera del avance de los trabajos de la ponencia, desde el Gobierno se matizaron o incluso se dio marcha atrás a algunas de las propuestas realizadas durante los meses anteriores relativas a posibles modificaciones en el sistema de pensiones. A finales de julio, el ministro de Economía, Pedro Solbes, consideró que la rebaja de cotizaciones sociales para los empresarios y su sustitución por impuestos podía retrasarse hasta 1996, y el ministro de Trabajo, José Antonio Griñán, fue más allá al declarar que “la discusión de sustituir cotizaciones por impuestos está más en el nivel de la prensa que el político”. También el propio Griñán le quitó peso a la propuesta planteada en aquellos momentos sobre considerar toda la vida laboral para el cálculo de las pensiones⁴¹⁸. El avance de los trabajos de la ponencia y la posibilidad de alcanzar un acuerdo consensuado parecía alejar la idea de una reforma de las pensiones impulsada en solitario por el Gobierno (con los costes electorales que esto podía suponer), todo lo cual repercutió en una línea política errática y en declaraciones que se contradijeron constantemente. La presión por parte de la patronal y de los

⁴¹⁶ *Ibid.*, 1-VI-1994, p. 19.

⁴¹⁷ *Ibid.*, 21-VII-1994, p. 15.

⁴¹⁸ *Ibid.*, 27-VII-1994, p. 61.

sindicatos también debe entenderse como uno de los factores que explican este constante cambio de rumbo.

Iniciado el nuevo curso político, el debate en torno al mantenimiento del Estado del Bienestar en España, ya caldeado desde el inicio de la crisis, se vio intensificado por las propuestas de reforma que organismos internacionales como el FMI o el Banco Mundial plantearon sobre el caso español. Una serie de reformas que debían pasar, según el FMI, por una reducción drástica del déficit por medio de un recorte generalizado en diferentes partidas presupuestarias relacionadas con la protección social, como es el caso de las pensiones. Además, el Banco Mundial se unió al cuestionamiento de la viabilidad futura del sistema de pensiones español. Ante esto, se produjo una generalizada oposición de todos los partidos políticos y sindicatos, que tacharon a estas propuestas de “excesivas” y alejadas de la realidad del país. Sin embargo, el líder de la CEOE, José María Cuevas, se convirtió en la voz discordante y manifestó abiertamente su apoyo. *ABC* dedicó en su número del 10 de octubre una página a dar voz a Cuevas, quien realizó una defensa a ultranza de las posiciones del FMI y del Banco Mundial sobre la reforma del mercado de trabajo y del sistema de pensiones, recordando que la situación del Estado del Bienestar estaba muy alejada de lo deseable, y afirmando que los expertos del FMI “hablan desde la experiencia de políticas económicas exitosas” que permitirían a España generar empleo y mejorar las pensiones⁴¹⁹. Afirmó igualmente que el modelo de pensiones era insostenible a medio plazo, por lo que la reforma del mismo resultaba “inevitable”. Añadía que debía dotarse de mayor libertad a los trabajadores para complementar sus pensiones con fondos privados, los cuales debían gozar de mayores ventajas fiscales. Y, finalmente, llegó a defender abiertamente el abandono paulatino del sistema de reparto por otro de capitalización⁴²⁰.

Resulta llamativa la frontal oposición al modelo de pensiones existente en aquel momento defendida tanto desde la patronal como desde la prensa conservadora, mientras que el PP parecía querer marcar distancia con este tipo de postulados rupturistas en vista de presentarse como una opción más moderada de gobierno (además de tratar de evitar darle la razón al PSOE cuando afirmó en reiteradas ocasiones que la llegada del PP al gobierno supondría el final del sistema de pensiones como se conocía hasta entonces).

⁴¹⁹ Entre estas propuestas apoyadas fervorosamente por la CEOE se encontraban: una mayor desregulación del mercado de trabajo y, concretamente, el abaratamiento del despido, así como la reducción de las cotizaciones empresariales para abaratar los costes de contratación.

⁴²⁰ *ABC Madrid*, 7-10-1994, p. 57 y *ABC Madrid*, 10-10-1994, p. 41.

Sin embargo, incluso dentro de las filas populares existieron algunas voces discordantes que defendieron posiciones mucho más polémicas y de corte neoliberal, como sería el caso de la entonces concejala del Ayuntamiento de Madrid (y futura ministra de Educación y Cultura desde 1996 a 1999), Esperanza Aguirre. *ABC* publicó un artículo titulado “Garantizar las pensiones: el sistema chileno”, firmado por Aguirre, en el que la política madrileña realizó una alabanza de las bondades de los sistemas de capitalización sobre los de reparto, y defendió como modelo a seguir el sistema chileno de capitalización (impulsado en 1981, durante la dictadura de Pinochet, por el entonces ministro José Piñera, famoso por haber sido uno de los principales ejecutores de las políticas neoliberales durante la dictadura)⁴²¹.

Avanzado el otoño y acercándose el nuevo año, se produjo a finales de noviembre el debate sobre los PGE del año 1995, en el que se discutió en profundidad sobre la financiación de las pensiones. En la sesión del 24 de noviembre, el ministro de Trabajo José Antonio Griñán, fue el encargado de defender la actuación gubernamental en materia de dicha financiación, destacando por sobre todas las cosas el incremento del gasto en políticas sociales y estableciendo como objetivos prioritarios “el reforzamiento del sistema de protección social”, así como “el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones”. Insistió en el mensaje de que todas ellas (contributivas y no contributivas) recibirían un incremento del 3,5%, según la inflación prevista, pudiendo incrementarse aún más en caso de que la evolución del IPC de 1995 fuese superior al calculado (es decir, quedaría corregida la actualización de las pensiones en función del IPC real). Se destacaba además el aumento del gasto destinado a la Seguridad Social y, concretamente, en pensiones (de un 7,5% del PIB en 1984 a un 9,3% en 1995), aunque se reconocía la insuficiencia de las mismas y su posicionamiento por debajo de la media de la UE, especialmente por partir de unos niveles especialmente bajos. En relación a los principales logros de la política socialista en relación a la Seguridad Social, Griñán mencionó los siguientes: 1) El incremento de las pensiones mínimas; 2) La actualización anual del poder adquisitivo de las pensiones; 3) El incremento generalizado de la protección y de la financiación de la Seguridad Social pese a haber aumentado el número de afiliados ocupados (de 10 millones en 1984 a más de 12 millones en 1994)⁴²².

⁴²¹ *Ibid.*, 31-10-1994, p. 47.

⁴²² *DSC*, núm. 109, 24-XI-1994, pp. 5.777-5.781.

El portavoz del PP, Juan Carlos Aparicio, reafirmó en su intervención algunas de las ideas principales del argumentario popular, especialmente el relativo a la exigencia de una importante rebaja de las cotizaciones sociales. En relación a este aspecto, calificó de insuficiente la rebaja de 1 punto de las mismas (tras el acuerdo alcanzado por el Gobierno con UGT, CCOO y la Unión Democrática de Pensionistas en septiembre⁴²³), medida que consideraba “aislada” y “meramente simbólica”. Para reforzar su posición, Aparicio recordó que en 1987 Miquel Roca propuso al entonces ministro de Economía, Carlos Solchaga, la reducción de 5 puntos de las cotizaciones, propuesta que Solchaga consideró digna de estudio (pese a que no se llegaría a aplicar). Lamentó que en esta ocasión el Gobierno ni tan siquiera tuviese en consideración una idea como esta por haber sido impulsada por el PP⁴²⁴. Además, el PP volvió a acusar al Gobierno de hacer un uso electoralista y partidista de las pensiones, al afirmar que el PP pretendía acabar o reducir las pensiones públicas en caso de llegar al poder⁴²⁵.

IU, por su parte, valoró positivamente el acuerdo alcanzado con los agentes sociales para los PGE de 1995 (aunque recriminó que no hubiera ocurrido igual para 1994, además de otras medidas que contaron con la frontal oposición de los sindicatos, plasmada en la huelga general de enero de 1994 contra la reforma laboral). Por ello, adelantó el apoyo de IU a estos acuerdos que certificaban la revalorización de las pensiones incluyéndola en los PGE, lo cual fue valorado positivamente por el portavoz socialista, quien tendió la mano a IU para alcanzar nuevos entendimientos en temas relacionados con la protección social, especialmente en el seno de la ponencia que estudiaba la reforma de la Seguridad Social⁴²⁶.

Con respecto a las palabras del portavoz popular, Alejandro Cercas Alonso (PSOE) respondió de manera directa y confrontadora al afirmar que el PP representaba “un peligro cierto y un peligro real para el sistema público de pensiones”, y “un peligro para la estabilidad del sistema público de pensiones”. Lo acusó también de tener un discurso exclusivamente retórico y cargado de contradicciones, al defender, por un lado, un incremento del nivel de protección de la Seguridad Social, y por otro lado, exigir el

⁴²³ Acuerdo en el que, además de la referida rebaja de las cotizaciones, se pactó la revalorización de las pensiones para 1995.

⁴²⁴ El PP defendía que la oposición del Gobierno a una mayor rebaja de las cotizaciones se debía a la mera rivalidad electoral.

⁴²⁵ *DSC*, núm. 109, 24-XI-1994, pp. 5.781-5.783.

⁴²⁶ *Ibid.*, pp. 5.783-5.790.

establecimiento de límites al crecimiento de los gastos⁴²⁷. Finalizaba haciendo referencia a las voces populares que elogiaron en fechas recientes el “sistema liberal privatista” chileno (como así se manifestó Esperanza Aguirre en el diario *ABC* o el propio Aznar)⁴²⁸.

Aparicio respondió acusando al PSOE de mentir en sus acusaciones por objetivos electoralistas, y reiteró la lealtad del PP con el art. 41 de la CE (que garantizaba un sistema público de pensiones). Señaló al propio Felipe González como principal instigador de este tipo de declaraciones que, según el PP, pretendían situarlo al margen de la CE, rompiendo así todo tipo de diálogo⁴²⁹. Cercas, dirigiéndose a Aparicio, reiteró su posición, criticando la “ambigüedad” y la “falta de definición” del PP, y que su apuesta por un “desarrollo ultraliberal” y por la “chilenización” del país era evidente pese a su intento por camuflarlo. Acusó al PP de defender un modelo de “dualización social” y de “dualización de sistemas”, por el cual la protección del Estado quedaría reducida a su mínima expresión, y que la iniciativa privada sería quien permitiría alcanzar mayores cotas de bienestar solo a quienes pudieran costárselo. Para finalizar, volvió a considerar contradictoria la defensa popular de rebajar hasta en 8 puntos las cotizaciones a la Seguridad Social y que, al mismo tiempo, no preveía mayores ingresos fiscales, lo que llevaría, según el PSOE, a un inevitable recorte de las pensiones⁴³⁰.

Iniciado el nuevo año 1995, las noticias sobre la llegada a su fin de los debates en la ponencia encargada de estudiar los problemas del sistema de la Seguridad Social no parecieron alterar demasiado la aparición en prensa de determinadas propuestas polémicas y rupturistas con el modelo vigente hasta el momento y que el PdT trató de preservar. En esta línea, a mediados de febrero, *ABC* hizo referencia a un estudio dirigido por el catedrático de la Universidad Autónoma de Madrid y futuro director de la Oficina Presupuestaria de la Presidencia del Gobierno durante la primera legislatura de Aznar, José Barea Tejeiro, en el que se proponía la elevación de la edad de jubilación hasta los 70 años, así como la promoción de los planes privados de pensiones y la reducción de las cotizaciones empresariales⁴³¹.

⁴²⁷ El PSOE consideraba que el PP pretendía pedir “lo imposible” precisamente en un momento de crisis financiera del sistema de la Seguridad Social como forma de atacar al Gobierno, a la vez que su secretario general, José María Aznar, proponía una mayor contención del gasto.

⁴²⁸ *DSC*, núm. 109, 24-XI-1994, pp. 5.789-5.790.

⁴²⁹ *Ibid.*, pp. 5.790-5.791.

⁴³⁰ *Ibid.*, pp. 5.792-5.793.

⁴³¹ *ABC Madrid*, 13-II-1995, p. 44.

Apenas unos días después, el presidente del Banco Santander, Emilio Botín, era noticia por mostrarse públicamente partidario de potenciar un sistema de pensiones que tomase como modelo el caso chileno, por medio del cual cada ciudadano podría optar por el sistema público de la Seguridad Social o por un sistema privado de capitalización, a la vez que criticaba el insuficiente compromiso del informe de la ponencia (ya concluido) en relación al fomento de estos planes privados de pensiones⁴³². Las palabras de Botín generaron un notable aluvión de críticas desde el Gobierno, los sindicatos y la mayor parte de los partidos políticos (especialmente sensibles con la defensa unánime del acuerdo alcanzado en el seno de la ponencia). Alejandro Cercas, del PSOE, advirtió que durante las siguientes semanas sería muy previsible la aparición de voces críticas con el PdT recientemente alcanzado que tendrían como objetivo evitar que el pacto llegase a buen puerto dado que “hay sectores de negocios que pretenden debilitar el sistema público de pensiones”. La falta de contundencia del PP ante las declaraciones de Botín fue afeada desde el PSOE, IU y los sindicatos, al mismo que tiempo que la formación popular se limitó a valorar positivamente el acuerdo del PdT y denunciar que “tengamos una izquierda montaraz que cuando se habla de lo privado les sale urticaria”⁴³³.

En todo caso, los trabajos en el seno de la ponencia encargada de estudiar los problemas del sistema de la Seguridad Social y recomendar líneas de actuación futuras para garantizar la viabilidad del mismo se encontraban en su fase final⁴³⁴. Sin embargo, unos días antes de su aprobación en la Comisión de Presupuestos (en la cual quedó constituida la ponencia hacía más de un año), el cierre del acuerdo pareció ponerse en

⁴³² *Ibid.*, 19-II-1995, p. 47.

⁴³³ Si bien las declaraciones de Emilio Botín no fueron abiertamente secundadas por el PP, este sí aprovechó la ocasión para denunciar la falta de apoyo desde la izquierda a las propuestas que pretendían reforzar y extender las fórmulas de previsión privadas en el campo de las pensiones. Este aspecto sería uno de los principales puntos de confrontación con formaciones a la izquierda del espectro político. *Vid. Ibid.* 21-II-1995, p. 35.

⁴³⁴ A lo largo del año en que la ponencia llevó a cabo sus trabajos, pasaron por ella numerosos ministros, altos cargos y expertos en la materia que contribuyeron al desarrollo de los debates. Algunos de los más destacados fueron: los ministros de Trabajo, Asuntos Sociales, Sanidad y Economía y Hacienda; altos cargos como el Secretario General de la Seguridad Social, el Secretario de Estado de Hacienda, el Director General de Estadísticas Sociales y Demográficas del INE, el Director del Instituto de Demografía del CSIC, el Director General del INSS y el Director General del INEM; representantes de los agentes sociales como José María Cuevas (CEOE), Cándido Méndez (UGT) y Antonio Gutiérrez (CCOO); y expertos académicos como José Barea (Catedrático de la Universidad Autónoma de Madrid), Víctor Pérez Díaz (Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid) o Juan Velarde (Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid). Para una versión casi definitiva del texto aprobado por la ponencia, véase su versión de enero de 1995 en: Archivo Central MITEs, Subsecretaría, Subsecretaría particular (1982-1999), Ponencia del Congreso para la Reforma de la Seguridad Social, enero de 1995. Proyecto de Informe elaborado por la Ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deben acometerse, SIG R.E. 2005/16, caja 74.

peligro debido a algunas discrepancias de última hora. IU fue la formación que más dudas albergó sobre su apoyo al texto de la ponencia, lo que generó críticas internas dentro del partido y también desde los sindicatos, cuya postura mayoritaria era la de aprobar el texto. Algunas de las cuestiones con las que IU mantenía importantes reticencias eran las siguientes: 1) En contra de asegurar la reducción de las cotizaciones, las cuales deberían reducirse o aumentarse (a juicio de IU) en función de la coyuntura económica existente; 2) En contra de que las pensiones creciesen al mismo ritmo que los precios, considerando que deberían crecer por encima del IPC, estableciendo como meta acercarlas al SMI; 3) Rotundamente en contra de que el cálculo de las pensiones se realizase sobre el total de la vida laboral del trabajador (ya en 1985 la elevación del periodo de cálculo de la base reguladora de las pensiones de los 2 a los 8 últimos años provocó una huelga general contra el Gobierno socialista). El PP, por su parte, también presentó enmiendas al texto de la ponencia, en este caso destinadas a promover mayores incentivos para la contratación de fondos privados de pensiones⁴³⁵.

El 30 de marzo de 1995 se produjo el paso previo a la aprobación definitiva del PdT, es decir, la aceptación por parte de la Comisión de Presupuestos del texto redactado por la ponencia creada un año antes. Este trámite daba luz verde a la tramitación del documento en el Congreso de los Diputados (hecho que ocurrió a principios de abril) y, por fin, a la aprobación definitiva del texto final. En virtud de la trascendencia del momento, el presidente de la Comisión de Presupuestos, Rodolfo Martín Villa (PP), inició la sesión del 30 de marzo asegurando que el cometido de la ponencia había sido uno de los más importantes y esenciales no solo de la propia Comisión, sino de las Cortes Generales en los últimos años⁴³⁶.

En representación del PSOE, Alejandro Cercas (miembro de la ponencia) trasladó la valoración positiva y el compromiso de su partido con el mandato que el Pleno del Congreso encomendó a la ponencia, es decir, el estudio de las reformas que debían instaurarse en el sistema de pensiones español, pese a la polémica que esto levantó en su momento por poder interpretarse que se planteaba el tránsito hacia un cambio de sistema. Al contrario, Cercas adelantó el voto favorable del PSOE al informe de la ponencia ya que este planteaba reformas necesarias sin alterar la filosofía y el modelo fundamental de

⁴³⁵ *Ibid.*, 26-III-1995, pp. 52-53.

⁴³⁶ El debate íntegro del 30 de marzo en la Comisión de Presupuestos puede consultarse en: *DSC*, núm. 470, 30-III-1995, pp. 14.295-14.304.

la Seguridad Social (algo especialmente perseguido por el PSOE al considerarse a sí mismo como el gran constructor del modelo de protección social vigente). Reafirmó el compromiso de los socialistas con el mantenimiento del Estado del Bienestar y su satisfacción porque desde la UE también se apostase por lo mismo (citó para ello el Libro Blanco de Delors y el Libro Verde sobre *Política social europea*), frente a la proliferación de voces críticas provenientes de EEUU (el PSOE señaló la existencia de una deriva de corte neoliberal muy crítica con los Estados del Bienestar). En relación a esto último, consideraba que no existían datos fiables para sustentar la idea de que los sistemas públicos de pensiones eran inviables, y le restó credibilidad a las previsiones demográficas a largo plazo⁴³⁷. Finalmente, se congratulaba de haber logrado un acuerdo de consenso, aunque aprovechó para pedir que se ignorasen aquellas voces que propugnaban fórmulas de privatización y de apuesta por la capitalización frente al reparto (clara alusión al posicionamiento de grupos mediáticos conservadores, así como a buena parte de la banca, la patronal y ciertas voces dentro del propio PP).

La posición del PP fue igualmente muy favorable al acuerdo alcanzado. Su portavoz, Juan Carlos Aparicio, quiso reseñar el compromiso de su partido con el sistema público de protección social (una fijación especial por aclarar este tema en vista de los ataques recibidos por el PSOE que cuestionaban dicho compromiso). En todo caso, este apoyo a la protección social debía ir acompañado, según el PP, de un importante crecimiento económico, evitando que lo primero pudiera interferir en lo segundo (recordemos que la creación de empleo fue el principal eslogan de campaña del PP de cara a las siguientes elecciones generales, en vista del severo descenso del mismo durante los últimos años). Para finalizar, reiteró la necesidad de alejar el debate sobre las pensiones de la batalla electoralista (acusación que el PP había lanzado en repetidas ocasiones contra el PSOE) y aplaudió el consenso logrado, así como la flexibilidad del pacto para permitir que cada partido expresase los matices que considerase oportunos.

⁴³⁷ Sorprende la variedad de interpretaciones acerca del futuro del sistema de pensiones demostrado por el PSOE desde el inicio de los trabajos de la ponencia. Como hemos analizado previamente, los mensajes de optimismo y confianza en la solidez del sistema (incluso apostando por una mejoría futura) se intercalan con no pocas alertas acerca de la necesidad de acometer reformas en un sentido restrictivo o las recomendaciones de contratar pensiones privadas. Observamos, por otra parte, cómo estos mensajes de corte pesimista fueron mucho más comunes recién comenzados los trabajos de la ponencia, mientras que iniciado el año 1995 el Gobierno trató de alejarse de aquellas declaraciones pasadas, concediendo al PdT un papel central en la mejora del sistema público de pensiones.

IU, por medio de su portavoz, Pedro Antonio Ríos Martínez, se sumó a las felicitaciones por los trabajos de la ponencia y el logro de un acuerdo final, aunque el tono de su intervención fue mucho menos elogioso que el del resto de diputados. Como se ha mencionado anteriormente, IU fue la voz más discordante en torno al documento definitivo del PdT, y hasta el último momento albergó ciertas diferencias con parte de su redacción. En su intervención, Ríos puso un especial énfasis en recalcar que el sistema de pensiones español aún se encontraba alejado de los estándares medios de la UE y que debía mejorar sustancialmente. Para IU, la mejora de las pensiones debía ser la prioridad, creando las condiciones de crecimiento de la tasa de actividad para que esto pudiera producirse. Además, se detuvo en denunciar la existencia de poderosos intereses económicos que pretenderían gestionar las pensiones como un producto financiero más, y consideraba que el neoliberalismo defendido por la banca y el sector financiero presionaban para lograr el desmantelamiento del sistema de pensiones para lucrarse de las mismas haciendo negocio. Se alegraba, por lo tanto, de que estas posiciones no hubieran logrado encontrar apoyo entre las distintas fuerzas políticas firmantes del acuerdo⁴³⁸. En lo referente a las reservas que IU mantenía frente al texto definitivo, subrayó tres fundamentales: 1) Se oponía a la reducción de las cotizaciones, considerando que no existían las condiciones económicas idóneas y que podría comprometer la estabilidad del sistema; 2) Reclamaba un compromiso explícito en favor de lograr la equiparación entre la pensión mínima y el SMI (cuestión eludida por el resto de grupos políticos por el gran coste que supondría); y 3) Se mostraba en contra de una política excesiva de incentivos fiscales para el fomento del sistema complementario privado⁴³⁹.

La intervención del portavoz de CiU, Rafael Hinojosa, puso mucho más énfasis en los puntos en común que se habrían logrado alcanzar: el mantenimiento del sistema de pensiones de reparto, la necesidad de separar la financiación de prestaciones contributivas y de prestaciones universales (las primeras mediante las cotizaciones sociales y las segundas por medio del presupuesto estatal), la conveniencia de reorganizar los regímenes especiales de la Seguridad Social (es decir, su reducción), el favorecimiento

⁴³⁸ Nótese que, pese a las diferencias expresadas en relación al PdT, IU realizó una valoración muy positiva del mismo al lograrse una posición clara en favor del sistema público y de reparto, alejando de esta manera la posibilidad de sustituirlo por uno de capitalización. Igualmente, señalaban que el texto concretaba bastantes cuestiones y no se limitaba a meras declaraciones de intenciones.

⁴³⁹ Situándose en una posición diametralmente opuesta a la del PP y otras fuerzas conservadoras como CiU o el PNV, IU se mostró notablemente combativa con aquellas propuestas que promovían el desarrollo de los planes privados de pensiones por medio de incentivos fiscales que supondrían un privilegio para aquellos con mayores ingresos, a la vez que una sustracción de recursos para las arcas del Estado.

de nuevas fórmulas de financiación del sistema (siempre que garantizaran la competitividad de la economía y la creación de empleo), y la necesidad de impulsar los sistemas complementarios (individuales y colectivos) de pensiones⁴⁴⁰. Sin embargo, aunque el tono general de su intervención recalcó los puntos en común logrados, dedicó la parte final de la misma a destacar algunas de las renuncias a las que CiU había tenido que llegar en pos del consenso: 1) Una mayor concreción en la rebaja de las cotizaciones sociales (en este aspecto, Hinojosa aludió a que se trataba de una petición proveniente de “fuerzas sociales que tienen mucho peso”, refiriéndose a la patronal y a la banca, y admitiendo el apoyo de CiU a dichas medidas); y 2) La descentralización de todo el sistema de la Seguridad Social (reivindicación claramente maximalista que, en todo caso, coincidía con las aspiraciones competenciales defendidas por un partido de corte nacionalista como CiU).

El PNV se adhirió igualmente al contenido del documento presentado por la ponencia y, más aún, lo consideró un hito en la definición del modelo de Seguridad Social en España (ya que, según los nacionalistas vascos, este modelo no había quedado expresamente aclarado hasta entonces). Pese a la mencionada adherencia total al texto, el PNV recalcó la existencia de una importante reserva: la aspiración de lograr una mayor descentralización de las competencias de la Seguridad Social (en esta cuestión, como era de esperar, existía una clara coincidencia con CiU). Antes de cerrar su intervención, se dirigió al “grupo que en este momento es más renuente a convalidar en sus propios términos este documento” (es decir, a IU), pidiéndole que lo hiciera, que apoyase el documento dado que el consenso era fundamental para sacar adelante un acuerdo que pretendía demostrar la capacidad de pacto de las distintas sensibilidades políticas que conformaban las Cortes Generales.

Tras la intervención del portavoz del PNV, el presidente de la Comisión de Presupuestos sometió a votación el texto de la ponencia, logrando su aprobación por unanimidad, lo que no eximía de posibles enmiendas u objeciones durante su tramitación en el Pleno del Congreso⁴⁴¹.

⁴⁴⁰ El hecho de que CiU fuese el partido que inició el camino hacia la consecución del PdT (mediante su PNL presentada en 1994 al respecto) explica por qué esta formación se preocupó constantemente por elogiar las bondades de dicho acuerdo. Es por ello por lo que, como veremos, CiU tendió a actuar como cortafuegos en los momentos en que la crispación política entre PP y PSOE fue mayor, con el objetivo de preservar la vigencia del PdT, considerado por la formación nacionalista catalana como uno de sus principales logros.

⁴⁴¹ DSC, núm. 470, 30-III-1995, p. 14.304.

La posición de los distintos grupos durante el debate en el seno de la Comisión de Presupuestos había despejado importantes temores en torno a la llegada a buen puerto del PdT. Las reticencias de IU, así como las de los partidos nacionalistas, si bien se mantenían, no suponían una oposición de los mismos al conjunto del texto, y la culminación del proceso era inminente. El 6 de abril fue la fecha estipulada para la celebración del debate definitivo en el Congreso sobre el texto aprobado por la Comisión de Presupuestos una semana atrás⁴⁴².

El debate estuvo marcado, en primer lugar, por la presentación de dos enmiendas por parte del PNV relacionadas con una mayor dotación de competencias para la administración autonómica vasca (tachadas de “ilegales” e “insolidarias” por parte de otros partidos, e incluso de “perturbar los consensos políticos que subyacen en el Pacto de Toledo” por parte de miembros relevantes del Gobierno como el ministro de Trabajo). La reclamación de mayores traspasos competenciales es considerada por el PNV como una posición legítima e incluso amparada por la propia CE y el Estatuto de Autonomía, y una condición básica para sentar las bases que terminen con los problemas de la Seguridad Social⁴⁴³. Con respecto al documento de Toledo, la valoración general del PNV es muy positiva, alabando que haya sido producto de la flexibilidad y del consenso. Como aspectos especialmente relevantes del mismo, los nacionalistas vascos destacan: 1) Que el documento cree un modelo de sistema público de la Seguridad Social que, a su juicio, no existía previamente; 2) La incorporación de enmiendas presentadas por el PNV que vienen a potenciar el sistema complementario libre; y 3) La flexibilización de la jubilación, tanto para su anticipación como para su postergación⁴⁴⁴. Por todo ello, el PNV

⁴⁴² El debate íntegro del 6 de abril en el Pleno del Congreso de los Diputados puede consultarse en: *DSC*, núm. 140, 6-IV-1995, pp. 7.411-7.427.

⁴⁴³ Aunque el PNV sabe de antemano que no se logrará una aceptación de sus reclamaciones en este momento, aprovecha para introducir la cuestión en un momento de enorme trascendencia para dejar clara su posición y la pretensión de continuar con dichas exigencias en el futuro. La consecución de mayores transferencias competenciales para el País Vasco será una de las principales señas de identidad y “caballos de batalla” del PNV en materia de pensiones durante los años venideros, defendiéndolo incluso con mayor vehemencia que CiU (quien mantendrá, al menos durante el periodo objeto de nuestro estudio, una postura más moderada).

⁴⁴⁴ La flexibilización de la edad de jubilación, pese a que también abre la puerta a mayores facilidades para las jubilaciones anticipadas, es defendida especialmente por los partidos conservadores porque favorece la potenciación del retraso voluntario de la misma, cuestión considerada por los mismos como fundamental a la hora de garantizar la viabilidad futura del sistema. Por el contrario, los grupos más situados a la izquierda pondrán el foco en la anticipación de la jubilación cuando se hable acerca de su flexibilización, convirtiendo dicha cuestión en una lucha constante por hacer prevalecer la orientación interpretativa que cada bloque defiende.

oficializa su voto favorable al texto definitivo, como era de esperar pese a las reclamaciones realizadas en las últimas fechas⁴⁴⁵.

Una postura similar, aunque bastante más crítica, es la que mantuvo IU. En su intervención, su portavoz, Pedro Antonio Ríos, dejó claro que su formación seguía manteniendo reservas respecto al documento, pese a que su valoración del mismo, en términos generales, era positiva. El apoyo de IU al texto se sustentó en tres pilares básicos: 1) Porque garantizaba el futuro del sistema y la continuidad del modelo público, contributivo y de reparto; 2) Porque en el documento se fijaba la revalorización automática y permanente de la capacidad adquisitiva de las pensiones; y 3) Porque en el documento se expresaba el compromiso de que el crecimiento económico del país debía materializarse en una mejora del sistema mediante mecanismos de redistribución de la riqueza⁴⁴⁶. En cuanto a las reservas, IU se manifiesta escéptico en cuanto a que la reducción de las cotizaciones favoreciera la creación de empleo, temiendo que, por el contrario, sí supusiera un peligro para la estabilidad del sistema. Además, se mostró a favor de la elevación de la pensión mínima hasta equipararla con el SMI, lamentando que no se hubiera incluido dicho compromiso en el documento⁴⁴⁷. Fuera de las reservas concretas mantenidas por IU respecto al documento, su portavoz dedicó buena parte de su intervención a reflexionar acerca de otros aspectos del sistema de la Seguridad Social, en un sentido crítico: 1) Expresó el apoyo de IU al aumento del PIB destinado a pensiones y a política social (para acercar su presupuesto a los valores de la media europea), lo que consideró que era factible si se lograba reducir el desempleo y aumentar el PIB durante los próximos años; 2) Alertó sobre la existencia de “poderosos intereses económicos” (refiriéndose al sector de la banca) que pretenderían gestionar el gran negocio de los fondos de pensiones y privatizar el sistema público⁴⁴⁸. Para terminar, Pedro Ríos

⁴⁴⁵ El portavoz de Eusko Alkartasuna-Euskal Ezkerra, Francisco Xabier Albistur Marin, apoyó lo expresado por el PNV en favor de incidir en el traspaso de competencias al País Vasco. Aunque formalmente pertenecía a esta formación, su relación con la dirección de Eusko Alkartasuna se había distanciado, acercando sus posiciones a las del PNV, partido al que terminaría uniéndose tras esta legislatura.

⁴⁴⁶ Aspecto, este último, defendido con vehemencia por IU, quien insistió en vincular el crecimiento económico con el perfeccionamiento del sistema y el incremento de sus prestaciones.

⁴⁴⁷ La equiparación de la pensión mínima con el SMI será una constante en las exigencias de IU, que presionará por lograr su aplicación inmediata. La mayor parte del resto de grupos lo considerarán un objetivo o una meta a largo plazo que, sin embargo, no se llegará a alcanzar, tachando la posición de IU de maximalista e irreal.

⁴⁴⁸ En relación a esto, el portavoz de IU realizó una declaración que sintetizaba el convencimiento de su grupo en relación a la necesidad de preservar siempre el papel del Estado en el mantenimiento del sistema de pensiones, frente a quienes apostaban por darle un mayor protagonismo al sector privado: “Señorías, tenemos el convencimiento de que la garantía de las pensiones nunca estará en el sector privado, sino en el respaldo y en el aval del Estado a un compromiso que hay con el ciudadano, de que los fondos públicos

mencionó varios aspectos introducidos en el documento que, a su juicio, habían resultado determinantes para lograr el apoyo de IU al mismo: 1) El reparto de competencias en la gestión de la Seguridad Social entre el Estado y las CCAA⁴⁴⁹; 2) El compromiso de elevar el porcentaje de PIB destinado a política social y de pensiones, con el objetivo de acercar a España a la media europea; 3) La limitación del sistema complementario “exclusivamente para mejorar el sistema público de pensiones”⁴⁵⁰; 4) Ahondar en la proporcionalidad entre lo contribuido y la prestación recibida; 5) La posibilidad de facilitar la anticipación de la jubilación mediante contratos de relevo o de sustitución⁴⁵¹. Finalmente, y aun manteniendo sus reservas, IU anunció que retiraría sus enmiendas (pidiendo al PNV que hiciera lo mismo) para lograr “una posición unánime y cerrada” respecto al PdT.

El representante de Unión Valenciana, José María Chiquillo Barber, se mostró a favor del documento, del cual destacó cuestiones tales como la separación de las fuentes de financiación según la naturaleza de las prestaciones, la flexibilización de la edad de jubilación o la potenciación del sistema complementario de pensiones, a la vez que insistió en que la prioridad debía ser la creación de empleo⁴⁵².

Desde Coalición Canaria, José Carlos Mauricio Rodríguez (proveniente del PCE durante la Transición), manifestó una de las posiciones más críticas y reticentes al acuerdo de las expresadas en aquella jornada. Si bien se unió al resto de portavoces al expresar su apoyo al informe, insistió en que el debate sobre el Estado del Bienestar no debía acabar en este punto, sino que debía seguir profundizándose. Expresó igualmente sus reticencias a que el acuerdo lograra un sincero apoyo de todas las fuerzas políticas, temiendo que pronto quedara como una simple tregua momentánea y que en el futuro el espíritu del

nunca, con la garantía del Estado, quebrarán, mientras los fondos privados pueden quebrar y tener que venir el Estado a salvarlos”. *DSC*, núm. 140, 6-IV-1995, p. 7.416.

⁴⁴⁹ IU mantuvo su apoyo al reparto competencial, aunque siempre y cuando esto no entrara en conflicto con el mantenimiento de la “caja única” del sistema, lo cual podría generar desigualdades entre ciudadanos y alterar el sentido redistributivo del mismo.

⁴⁵⁰ IU aceptó la existencia de un sistema complementario siempre y cuando este quedara relegado a un papel secundario orientado a la mejora del sistema público. IU demostró ser el partido más preocupado por la posible sustitución del modelo público por uno privado, lo que le llevó a manifestar posiciones muy críticas frente a todo tipo de potenciación del sistema complementario, considerada una estrategia para reducir el peso del modelo público en beneficio del privado.

⁴⁵¹ Como se ha mencionado previamente, en lo relativo a la flexibilización de la jubilación IU siempre puso el foco en las posibilidades que esto podría abrir para potenciar la anticipación de la misma, mientras que otros grupos lo pondrían en precisamente lo contrario, es decir, la promoción de su postergación.

⁴⁵² José María Chiquillo acabaría integrándose en el PP.

mismo se desvirtuase mediante interpretaciones partidistas⁴⁵³. Manifestó que a algunos grupos les había ayudado el consenso que se creaba en este momento de cara a las próximas elecciones, logrando así diluir sus errores de gestión (una referencia clara al partido en el Gobierno). Siguiendo con su posición escéptica, aventuró que en los años venideros muchos grupos seguirían manteniendo un discurso de compromiso con el Estado del Bienestar a la vez que seguirían promoviendo políticas económicas y presupuestarias que lo pondrían en peligro. Se mostró igualmente en contra de reducir el esfuerzo fiscal destinado al sistema público de pensiones con la excusa de favorecer la creación de empleo, y atacó frontalmente al PP, al que recriminó pretender mantener el Estado del Bienestar sin una política fiscal, monetaria y presupuestaria acorde (en este sentido, coincidía con las críticas que el PSOE lanzó de manera asidua contra el PP en torno a su supuesta contradicción entre su discurso y su programa político).

Antes de la toma de la palabra por parte de los dos grandes partidos, fue el turno de CiU, quien aprovechó para hacer énfasis en que el origen de la ponencia que estudió durante un año la situación de la Seguridad Social y las medidas de mejora a aplicar fue producto de una PNL impulsada por su diputado Francesc Homs. Como en ocasiones pasadas, CiU quiso transmitir un mensaje de calma acerca del futuro del sistema de pensiones, el cual consideraba que era estable pese a las reformas que debían acometerse. De una manera un tanto triunfalista, se congratulaba igualmente de que el PdT desterrase el uso partidista de las mismas⁴⁵⁴ y aseguraba que se trataba del documento “más importante de la esta legislatura después de la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado”. Como ya analizamos previamente, pese al elogio generalizado que CiU dedicó al pacto, recordaba que existían reivindicaciones que la formación catalanista seguía defendiendo pese a haberlas eliminado de sus enmiendas para alcanzar el consenso: una mayor descentralización en las competencias de la Seguridad Social y un compromiso más firme en la reducción de las cotizaciones sociales, aclarando que seguirían presionando por lograr ambas cuestiones⁴⁵⁵.

⁴⁵³ Llegó a declarar que “no estamos ante un acuerdo histórico, sino ante una tregua electoral”, y que creer lo contrario sería un ejercicio de ingenuidad. Sorprende su actitud crítica y su escepticismo por ser especialmente disruptivo con el clima de optimismo y felicitaciones mutuas que se respiró durante aquellas jornadas en que el PdT fue aprobado.

⁴⁵⁴ Una afirmación más bien repetida como un eslogan político que como una convicción real, puesto que durante todo el periodo que duraron los trabajos de la ponencia ya se pudo ver que la tensión y el cruce de acusaciones (especialmente entre los dos principales partidos) fue una constante.

⁴⁵⁵ En estas dos reclamaciones quedan sintetizadas las dos principales líneas de actuación de CiU con respecto al sistema público de pensiones. Por un lado, la reclamación nacionalista consistente en lograr una

La intervención del portavoz del PP (Juan Carlos Aparicio) inició defendiendo el modelo de sistema público de pensiones español (equiparándolo al de otros países europeos), invitando a oponerse a llevar a cabo “experimentos no contrastados”⁴⁵⁶. Reiteró la necesidad de que existiese prosperidad económica para que pudiera desarrollarse un sistema de protección sólido, encontrando el término medio entre ambos aspectos. De esta manera, el PP intentaba presentar una imagen moderada y desmentir las críticas de los partidos de izquierdas que le acusaban de priorizar exclusivamente lo económico a costa de una degradación de los niveles de protección. En relación al contenido del acuerdo, Aparicio afirmó que el documento era lo suficientemente flexible como para que cada fuerza política pudiera priorizar unos aspectos y otros, por lo que de esta manera el PP anticipaba aquí lo que ya otras fuerzas políticas habían advertido previamente, es decir, que la interpretación que cada partido (especialmente aquellos en el poder) hicieran del contenido haría que se avanzase en un sentido u otro, priorizando unas recomendaciones por delante de otras. Finalmente, destacó aquellos puntos del PdT que más coincidían con las posiciones del PP: 1) Lograr la separación financiera entre lo universal y lo contributivo (separación de las fuentes de financiación); 2) Incrementar la lucha contra el fraude (en lo referente al fraude, el PP tendió a hacer énfasis en el fraude realizado por los trabajadores, especialmente el derivado de las pensiones por incapacidad); 3) El impulso de los sistemas complementarios de pensiones (lo que el PP valoraba como un gran logro, coincidiendo de esta manera con el resto de formaciones de la derecha). Igualmente, mencionó que hubieran deseado que apareciese una mayor reducción de las cotizaciones sociales, argumentando que es lo que promovía la UE en el Libro Blanco de Delors, así como las conclusiones del Consejo Europeo de Essen (1994).

La última formación que tomó la palabra antes de la votación final fue el PSOE, por medio de su portavoz, Alejandro Cercas. En su discurso, Cercas trató de presentar al PSOE como el partido más involucrado en la defensa del sistema público de pensiones, recordando su papel como constructor del Estado del Bienestar en España desde 1982. Al igual que el PP, alabó el papel de la UE en la defensa de este modelo (por medio del

mayor participación de la Administración autonómica catalana, y por otro lado la reclamación liberal en favor de reducir los costes empresariales para, teóricamente, promover la contratación.

⁴⁵⁶ El PP apostaba por seguir los pasos seguidos por el resto de países del entorno europeo (muchos de los cuales gobernados por el centro-derecha, lo que le servía para reforzar la idea de que la llegada del PP al poder no supondría el desmantelamiento del sistema de protección social). Esto fue utilizado como argumento para oponerse a planteamientos que pudieran salirse de estos parámetros, especialmente aquellos postulados provenientes del ala más izquierdista.

protocolo anexo del Tratado de Maastricht y por el mencionado Libro Blanco de Delors). Realizó una crítica directa a los postulados neoliberales apoyados por sectores como la banca, la patronal, o incluso ciertas figuras pertenecientes a la oposición, al afirmar que el modelo público de protección social debía ser defendido de aquellos que creían que “el mundo debe ser reducido y ordenado desde exclusivos requerimientos financieros”, y reivindicó el papel del Estado del Bienestar como estabilizador de la economía y garantía en los momentos de crisis. El PSOE afirmaba igualmente que sería inviable desde el punto de vista social y técnico el tránsito del actual sistema de reparto y de solidaridad intergeneracional a uno de capitalización y de previsión individual (el modelo de pensiones de reparto constituía una de las señas de identidad de la gestión socialista). Igualmente, recordó que el informe de la ponencia rechazaba que el sistema pudiera convertirse en un mero proveedor de pensiones mínimas (como se había defendido desde determinados sectores de la prensa conservadora o de la banca). Aunque manifestó su confianza en la lealtad de todos los grupos políticos con respeto al acuerdo, Cercas declaró que el PSOE estaría “atento” en caso de que se traicionasen las bases del mismo (de esta manera, el PSOE trataba de reafirmarse como el garante del espíritu del PdT)⁴⁵⁷. Asimismo, presentó una visión optimista del futuro del sistema, considerando equivocadas las previsiones que anticipaban la crisis financiera del mismo. En relación al contenido del texto, destacó la necesidad de abordar la reforma de la financiación del sistema pese a su complejidad (fue, sin duda, una de las recomendaciones más determinantes del acuerdo), y defendió que cualquier decisión futura sobre el sistema de pensiones debía respetar dos aspectos fundamentales: el mantenimiento de la suficiencia de su financiación y el no incremento del déficit.

Una vez culminadas las intervenciones de los distintos representantes, se produjo la votación, no sin antes rechazarse las enmiendas presentadas por el PNV (quien las mantuvo, pese a la petición de retirarlas procedentes de otras formaciones). La votación final reafirmó el consenso perseguido desde el inicio, lográndose su aprobación sin discrepancias⁴⁵⁸.

⁴⁵⁷ Nótese que, ya desde un principio, existió una verdadera competición entre distintas formaciones por arrogarse la defensa y la representación de los valores contenidos en el PdT, lo que no deja de ser un intento partidista por apropiarse de un acuerdo que, teóricamente, venía para alejar de la batalla política la cuestión de las pensiones.

⁴⁵⁸ El informe de la ponencia fue aprobado por 271 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones. Sin embargo, tanto el voto en contra como las abstenciones (de diputados del PNV, PP y PSOE) se trataron de errores cometidos por dichos diputados a la hora de emitir su voto.

3. Los infructuosos inicios del Pacto de Toledo durante la etapa final del gobierno de González

La supuesta etapa de tregua política en torno a las pensiones que la aprobación del PdT habría abierto resultó no ser tan real como los discursos optimistas de los firmantes habían mantenido. Apenas un mes después de su puesta en marcha, a principios de mayo, encontramos ya el primer enfrentamiento entre los dos principales líderes políticos alrededor de este tema. El 8 de mayo Aznar criticó unas declaraciones recientes de Felipe González poniendo en duda, una vez más, la capacidad del PP de garantizar la viabilidad del sistema de pensiones si llegase al poder. Aznar consideró que este tipo de expresiones rompían el pacto de no utilización de las pensiones como arma electoral. La respuesta del PSOE fue acusar al PP de haber sido ellos quienes habían roto el pacto al ser Aznar el que había afirmado en un reciente mitin que el proyecto socialista había puesto en peligro las pensiones⁴⁵⁹.

Sin duda, la cercanía de las próximas elecciones generales suponía un duro obstáculo para la preservación del espíritu de Toledo. La elevación del tono y la crispación que suelen acompañar las vísperas de una nueva cita electoral no jugaban a favor del acuerdo. Más aún, las elecciones de 1996 se preveían históricas, dada la continuada pérdida de apoyos que el PSOE había experimentado desde el inicio de la década, habiendo logrado mantenerse en el gobierno en 1993 por un margen realmente estrecho. Tanto el partido gobernante como el principal candidato de la oposición se jugaban mucho en los próximos meses, lo cual explica por qué la situación del PdT no se asentó hasta pasados los comicios.

Pero no solamente el PdT no fue capaz de desterrar, ni tan siquiera en sus primeros momentos, el uso partidista de las pensiones, sino que tampoco acabó con las dudas acerca del modelo de sistema ni sobre las reformas que deberían acometerse. En junio el ministro Solbes volvió a ser recriminado en el Pleno del Congreso por unas recientes declaraciones emitidas en una reunión con banqueros y dirigentes políticos y económicos en las que llegó a cuestionar la viabilidad de la generalización de determinadas prestaciones a toda la población, lo que podría generar un excesivo incremento del gasto público. Ante estas palabras, el diputado de IU Francisco Frutos (futuro secretario general

⁴⁵⁹ *ABC Madrid*, 8-V-1995, p. 23 e *Ibid.*, 9-V-1995, p. 30.

del PCE), interpeló al presidente del Gobierno, Felipe González, recriminando lo que, para IU, podía entenderse como una justificación de ciertos recortes en el sistema de pensiones y en el Estado del Bienestar. González, sin embargo, cerró filas y apoyó a Solbes argumentando que se trataba de una mera reflexión que también se estaba dando en el seno de toda la socialdemocracia europea. Insistió en que los gobiernos socialistas habían demostrado su compromiso con la redistribución y el asentamiento del Estado del Bienestar, lo que no era óbice para plantear determinadas reflexiones⁴⁶⁰.

Aunque desde algunos sectores del Gobierno seguían proponiéndose nuevos debates (al margen de lo estipulado en el PdT) acerca de las reformas que el sistema de pensiones tendría que acometer, durante los últimos meses de gobierno socialista se intentó iniciar la andadura del acuerdo de Toledo alcanzando compromisos con los agentes sociales. El proceso se preveía lento y complejo, demasiado para un gobierno saliente cuya continuidad en el poder era más que cuestionable a la vista de los sondeos electorales. Todo esto explica la falta de impulso real que experimentaron las recomendaciones del PdT hasta el inicio de la siguiente legislatura. En todo caso, el ministro de Trabajo, José Antonio Griñán, anunció en julio que a partir de septiembre se iniciaría el diálogo con los agentes sociales con el objetivo de que “todas las medidas de ese acuerdo sobre la reforma de la Seguridad Social y de las pensiones se apliquen a partir del próximo año”⁴⁶¹. Sin embargo, las negociaciones se alargaron y esto provocaría que, en el futuro, el PP criticase al PSOE su falta de vigor en el desarrollo del PdT al no haber aplicado las medidas contenidas en el mismo desde su aprobación en abril de 1995 hasta su derrota electoral en marzo de 1996.

De cara al nuevo año, ya desde septiembre comenzaron los enfrentamientos por la forma de diseñar los PGE de 1996. Desde IU se criticó duramente al Gobierno por haber pactado con CiU un “ajuste duro” que temían podría afectar a las pensiones. El Gobierno, por su parte, defendió que en los próximos PGE se buscaría, en efecto, reducir el déficit público para alcanzar los objetivos establecidos en el programa de convergencia europeo, cuestión fundamental para continuar con el proceso de Unión Monetaria. Sin embargo, garantizó que esto no repercutiría en un empeoramiento de las condiciones del sistema de pensiones. IU insistió cuestionando acerca de si se promovería una verdadera revalorización de las pensiones (por encima del IPC), a lo que el Gobierno respondió que

⁴⁶⁰ *DSC*, núm. 153, 14-VI-1995, pp. 8.042-8.043.

⁴⁶¹ *ABC Madrid*, 18-VII-1995, p. 36.

se preveía realizar lo pactado con los sindicatos, esto es, una actualización de las mismas según la evolución del coste de la vida⁴⁶². El interés de IU por influir en cómo se había configurado la cuestión de las pensiones en la redacción de los Presupuestos continuó durante las siguientes semanas, incluso antes de iniciarse el debate sobre los mismos propiamente dicho. El 19 de septiembre presentaron varias proposiciones, entre las cuales se pedía un incremento del gasto social para asemejarlo al de la media europea (una exigencia repetida en numerosas ocasiones previamente por la formación de izquierdas). Para reforzar su petición, IU recordó que en el recién aprobado PdT se decía que debían realizarse esfuerzos para acercar dicho gasto social a la media europea. A su vez, confrontaron con el Gobierno al citar unas palabras recientemente pronunciadas por el secretario de Estado de Economía en las que planteaba la posibilidad de incrementar la edad de jubilación hasta los 66 o 67 años, e incluso ampliar el cálculo de la base reguladora de la pensión de 8 a 15 años. Para CiU (aliado aún del Gobierno), la proposición de IU no era seria por suponer un incremento del gasto sin aclarar de dónde se obtendrían dichos recursos, y reiteró el compromiso de la formación catalanista con el control del déficit público. El PSOE, por su parte, criticó que IU pretendiese adelantar prematuramente el debate sobre los PGE de 1996 y repitió que los próximos Presupuestos garantizarían la capacidad adquisitiva de las pensiones como se había pactado con los sindicatos. Finalmente, también el PP se mostró en contra por no coincidir con la política favorable al aumento del gasto público defendida por IU⁴⁶³.

Por lo que respecta al debate sobre el sistema público de pensiones, los últimos meses de la V legislatura estuvieron caracterizados, en definitiva, por una continuación de la tensión política y del cruce de acusaciones entre las distintas formaciones (especialmente entre los tres principales partidos de ámbito nacional). El PP, por un lado, intensificó su presión hacia el Gobierno acusándolo de mantener un discurso hipócrita al aceptar de buen grado las políticas de contención del gasto promovidas desde la UE, a la vez que las criticaba si era el PSOE quien las apoyaba en el ámbito nacional. IU siguió considerando, por el contrario, que el Gobierno apostaba por una política de ajuste excesiva, y que

⁴⁶² IU trató de presionar para lograr una elevación de las pensiones que fuese más allá de su equiparación con el aumento del IPC, desmarcándose de esta manera de las condiciones pactadas por los sindicatos, a quienes superaba en sus reclamaciones. *Vid.* DSC, núm. 165, 13-IX-1995, pp. 8.865-8.874.

⁴⁶³ IU quedaba, de esta manera, como la única fuerza política con amplia representación que exigía una política abiertamente favorable al incremento del gasto público. Un planteamiento altamente impopular entre las distintas formaciones que, a la altura de 1995, consideraban una prioridad lograr los objetivos de control del déficit y de la deuda que el proceso de convergencia europeo exigía. *Vid.* DSC, núm. 167, 19-IX-1995, pp. 8.973-8.978.

debían impulsarse mejoras en la cuantía de las pensiones mucho más profundas de las pactadas con los sindicatos. Y el Gobierno, situado entre ambas posiciones, y con la vista puesta en las elecciones generales de marzo de 1996, trataba de presentarse como la opción moderada capaz de conjugar una política austera en lo relativo al gasto público sin que esto afectase a las pensiones ni a los acuerdos del PdT. Además, siguió utilizando la estrategia de presentarse como el único garante del Estado del Bienestar, frente a un PP que representaría el cuestionamiento del mismo.

**CAPÍTULO VI: LA ARTICULACIÓN DE LAS
RECOMENDACIONES DE 1995 DURANTE EL PRIMER
MANDATO DE AZNAR (VI LEGISLATURA, 1996-2000)**

1. Introducción

Si bien la V legislatura pasaría a la historia de la protección social española como la etapa en que se gestó y aprobó el acuerdo más importante sobre Seguridad Social de las últimas décadas, no sería hasta la VI legislatura cuando las recomendaciones del PdT comenzarían a echar a andar de una manera firme y activa. La debilidad política del último Gobierno de Felipe González y la tensa campaña electoral que llevó a la victoria por primera vez del PP, impidieron un desarrollo relevante del acuerdo sobre pensiones antes de 1996. Es más, las tensiones entre los dos principales partidos de ámbito nacional, intensificadas a medida que la cita electoral se acercaba, ensombrecieron el espíritu de consenso y la esperanza de acabar con el uso partidista de las pensiones.

La llegada al poder del centro-derecha, tras catorce años consecutivos de gobiernos socialdemócratas, suponía una novedad en la democracia española. La construcción de los principales elementos de la nueva Seguridad Social surgida tras la Transición había sido fruto de la perspectiva socialista, lo que podía prever una modificación sustancial de dichas bases al cambiar el signo político del Gobierno. De hecho, esto fue utilizado, como se ha analizado previamente, por el PSOE como estrategia electoral, advirtiendo a la ciudadanía de un desmantelamiento del sistema público de pensiones en caso de conformarse un Gobierno popular. El PP, por su parte, había impulsado una reorientación de su discurso desde finales de los años ochenta y principios de los noventa, coincidiendo con el nombramiento de José María Aznar como presidente del partido en 1990, tratando de presentarse como una opción más moderada y capaz de atraer parte del electorado centrista que hasta entonces habría optado en gran medida por el PSOE de González.

Además, el hecho de que el PP se viese obligado a lograr los apoyos de fuerzas nacionalistas como CiU (Pacto del Majestic) para alcanzar la gobernanza derivó en un despliegue de políticas menos rupturistas de lo que sus rivales políticos habían previsto. En lo referente al sistema de la Seguridad Social, el PP aprovechó la falta de iniciativa socialista a finales de la anterior legislatura para convertirse en el verdadero impulsor de los primeros grandes avances del recién estrenado PdT, destacando en el periodo 1996-2000 la promulgación de la *Ley 24/1997, de 15 de julio, de consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social*. Una vocación de impulso del acuerdo sobre pensiones que contó, para la sorpresa de los grupos de izquierda, con el apoyo de

los sindicatos mayoritarios, con los que el Gobierno logró pactar la mencionada ley pese a las reticencias de la patronal.

De esta manera, podemos afirmar que la primera legislatura del PP en el poder se caracterizó, en lo referente al desarrollo del sistema de pensiones, por una actitud proactiva y favorable al diálogo social que permitió importantes avances de las recomendaciones contenidas en el PdT. La mejora progresiva de la situación económica del país favoreció, igualmente, la situación económica y financiera de la Seguridad Social, lo que facilitó al Ejecutivo reivindicar su papel como gestor, contraatacando así las tesis que el PSOE mantuvo contra el PP a finales de la V legislatura.

2. Las pensiones en los programas electorales de 1996

Las elecciones generales de marzo de 1996 fueron la primera oportunidad de comprobar hasta qué punto se cumpliría el compromiso de los distintos agentes políticos con la no utilización de las pensiones como arma electoral. Si bien la campaña no estuvo exenta de cruces de acusaciones acerca de la intención del rival de reducir el nivel adquisitivo de las mismas, el nivel de crispación no llegó a ser excesivo y todos los partidos coincidieron en defender el mantenimiento de las pensiones⁴⁶⁴.

El programa electoral del partido gobernante (PSOE) se centró, en lo referente a la política de pensiones, en reivindicar el papel del socialismo en la construcción del Estado del Bienestar en España. Se defendía que dicho desarrollo se había producido en apenas una década (desde la llegada del PSOE al poder en 1982), por lo que se había logrado de manera mucho más veloz que en otros países de Europa pese a haberse iniciado el proceso más tardíamente. Encontramos, por lo tanto, el mantenimiento de una de las líneas argumentales fundamentales del PSOE en este campo: vincular la imagen del partido con la idea del Estado del Bienestar y el sistema de protección social, frente a las supuestas políticas de recorte y de desmantelamiento del mismo que representaría el PP. En lo relativo al PdT, por primera vez aparecía su mención en un programa electoral del partido, insistiendo en su compromiso con el desarrollo del mismo, especialmente en determinados aspectos como la intensificación de la contributividad del sistema. Sus principales propuestas en materia de pensiones fueron: 1) El mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones (objetivo defendido por todos los partidos); 2) Intensificación de los principios de contributividad, proporcionalidad y equidad (proponiendo la elevación progresiva del periodo de cálculo de las pensiones de jubilación hasta llegar a los 15 años en 2003⁴⁶⁵); 3) La equiparación de las pensiones mínimas de viudedad de los menores de 60 años con las de los mayores de 60 años; 4) Aumentar hasta los 21 años el límite de edad para percibir las pensiones de orfandad, y hasta los 23 años en caso de que faltasen ambos progenitores; 5) El mantenimiento de la edad legal de jubilación en los 65

⁴⁶⁴ PÉREZ DÍAZ, V. *et al.*, *La opinión pública ante el sistema de pensiones*, Barcelona, Servicio de Estudios de La Caixa, 1997, p. 14.

⁴⁶⁵ Modificación que, por otra parte, implementó con anticipación el PP en 1997 mediante la *Ley 24/1997 de consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social*.

años⁴⁶⁶; 6) La incentivación de la permanencia voluntaria en el trabajo más allá de los 65 años y el endurecimiento de las condiciones de acceso a las jubilaciones anticipadas⁴⁶⁷; y 7) La continuación de la separación de las fuentes de financiación del sistema a lo largo de la legislatura⁴⁶⁸. Añadía, además, varias referencias a la necesidad de continuar potenciando el sistema complementario, aunque prestando especial atención a aclarar que este sería siempre un sistema que complementarían al público y no lo sustituiría⁴⁶⁹.

Destacamos también que en el programa de 1996 el PSOE adoptó un discurso bastante más escorado a la izquierda del que venía pregonando en la práctica diaria hasta el momento, al mencionar en varias ocasiones la existencia de intereses privados para potenciar los planes privados de capitalización, así como la proliferación de ataques hacia el modelo público de pensiones que tendrían como objetivo la quiebra del sistema (pese a que el propio ministro de Economía y Hacienda hubiera protagonizado en la anterior legislatura una señalada polémica por recomendar públicamente la contratación de planes de pensiones privados). Tratando de reforzar su papel como principal defensor del sistema, se realizaba una comparativa de la situación de 1996 con la de 1982 (año de llegada al poder del PSOE), recordando que también entonces proliferaron las voces que alertaban sobre la quiebra del sistema de la Seguridad Social, proponiendo su sustitución por un modelo de tipo privado. Y, en relación a sus adversarios políticos (PP e IU), el programa electoral desacreditaba a los primeros acusándoles de proponer una reducción de las cotizaciones “sin determinar los recursos alternativos”, y a los segundos denunciando que proponían “fórmulas mágicas” y el uso de la demagogia prometiendo

⁴⁶⁶ La cuestión de la edad de jubilación significó uno de los puntos más delicados y polémicos. Pese a los frecuentes coqueteos con dicha idea, planteados en varias ocasiones a lo largo de los siguientes años, no se llegaría a tomar una decisión tan drástica (e impopular) como la elevación de la edad legal de jubilación hasta la reforma de 2011.

⁴⁶⁷ Resulta revelador observar cómo la limitación de las jubilaciones anticipadas se presenta en 1996 como una propuesta deseable para lograr la reducción de costes y el mantenimiento de la sostenibilidad del sistema, mientras que apenas unas legislaturas atrás el propio PSOE resaltaba como uno de sus logros la extensión de dichas jubilaciones anticipadas (*Vid.* PSOE, *Programa electoral 1989: España en progreso*, pp. 25-28) e incluso planteaba la reducción de la edad legal de jubilación a los 60 años (*Vid.* PSOE, *Programa electoral 1977*, p. 14:) o a los 64 años (PSOE, *Programa electoral 1982: Por el cambio*, pp. 22-23)

⁴⁶⁸ Un objetivo hartamente optimista, habida cuenta de que ni tan siquiera en el año 2011 se había culminado por completo la separación de las fuentes de financiación del sistema, especialmente por el problema de sufragar los complementos a mínimos completamente mediante el presupuesto estatal.

⁴⁶⁹ *Vid.* PSOE, *Programa electoral 1996*, pp. 7, 13 y 35-37.

“mejoras de protección inalcanzables sin decir los medios que se pretenden emplear para conseguirlas”⁴⁷⁰.

El programa presentado por el PP en 1996 centró su discurso en torno a la creación de empleo. Frente al crecimiento del paro durante los últimos gobiernos socialistas, los populares supieron encontrar en este punto su principal filón electoral. Sobre esta base también se articuló lo relativo a las pensiones, de tal manera que la reducción de las cotizaciones sociales se estableció como la premisa necesaria para favorecer esta prometida creación de empleo. La eliminación de costes para la contratación permitiría, según el PP, una activación de la misma que repercutiría, finalmente, en mayores ingresos para el sistema de la Seguridad Social y, en consecuencia, para el sistema de pensiones. Junto a esta medida, el segundo punto sobre el que orbitaron los planes del PP de cara a las pensiones fue el de promocionar una mayor contratación de planes y fondos de pensiones como mecanismo para favorecer el ahorro de las familias y de las empresas. Es por ello que en el programa aparecían numerosas referencias a la necesidad de mejorar la fiscalidad de estos sistemas complementarios de previsión social, así como impulsar la implantación de planes de pensiones del sistema de empleo (planes de empresa contratados colectivamente), como forma idónea de normalizar las bondades de este tipo de ahorro complementario entre una población trabajadora que, hasta el momento, no había demostrado un especial interés por el mismo⁴⁷¹.

En el apartado relativo a las propuestas sobre pensiones, destacaban las siguientes: 1) Se garantizaba el mantenimiento del poder adquisitivo de las mismas, así como la mejora de aquellas que no alcancen el SMI “tan pronto como las previsiones presupuestarias y económicas lo permitan”⁴⁷²; y 2) Impulsar la flexibilización de la jubilación,

⁴⁷⁰ Según el esquema presentado, el PSOE se dibuja a sí mismo como el único partido moderado, centrado y realista, capaz de defender un sistema viable, frente a quienes lo llevarían a la quiebra por sus errores de gestión, tanto por una insuficiencia de los ingresos (PP) como por un exceso de los gastos (IU). *Vid. Ibid.* pp. 35-37.

⁴⁷¹ PP, *Programa electoral 1996: Con la nueva mayoría*, pp. 14, 17, 27 y 34.

⁴⁷² Ante la posibilidad real de lograr la victoria electoral, el PP se mostró especialmente cuidadoso en sus promesas. No solo subordinó la mejora de las pensiones a la evolución de la economía, sino que no existe ninguna referencia a que las pensiones inferiores al SMI debían equipararse al mismo (únicamente se dice que “mejorarían”, aunque sin concretar hasta qué punto). Contrasta esta matización con el contenido de programas electorales anteriores. En el de las elecciones generales de 1993, el PP estableció como objetivo el acercamiento gradual de la cuantía de todas las pensiones al SMI, siempre que la economía lo permitiese; un planteamiento que, si bien seguía sin prometer dicha equiparación, sí la planteaba como una meta mucho más concreta (PP, *Programa electoral 1993: Ahora, programa de Gobierno para todos*, p. 70). En las anteriores, en 1989, la promesa fue aún más ambiciosa, afirmándose que todas las pensiones de jubilación contributivas que no alcanzasen el SMI recibirían una complementación a cargo de fondos fiscales hasta alcanzar al menos el SMI antes de 1991, es decir, en apenas dos años. Más aún, en ese mismo programa se

promoviendo la compatibilización de la pensión y el trabajo parcial⁴⁷³. Posteriormente, el programa dedicó un apartado a desarrollar las reformas que el PP priorizaría en su aplicación del PdT, siendo las más relevantes las siguientes⁴⁷⁴: 1) Llevar a cabo la separación de las fuentes de financiación del sistema (pese a la complejidad del proceso, la racionalización de la estructura financiera del sistema fue entendida tanto por el PP como por el PSOE como una de las bases de la sostenibilidad del mismo); 2) La equiparación progresiva de las pensiones mínimas y de las pensiones de viudedad que no reciben otros ingresos con el SMI⁴⁷⁵; 3) La revalorización de las pensiones según el IPC (una práctica ya extendida en fechas anteriores pero ahora consagrada a partir del PdT)⁴⁷⁶; 4) La creación de “fondos de equilibrio” con los excedentes del sistema de pensiones (es decir, la constitución del que más adelante sería conocido como Fondo de Reserva, que no fue constituido hasta la segunda legislatura popular, en el año 2000); 5) La simplificación de los regímenes de la Seguridad Social, reduciéndolos a dos: trabajadores por cuenta propia y trabajadores por cuenta ajena; 6) La reducción paulatina de las cotizaciones para favorecer la creación de empleo (uno de los buques insignia de la política popular respecto a la gestión del sistema de pensiones, aunque en este caso se trataba de suavizar la medida al hablar de una aplicación “paulatina”); y 7) El incentivo del ahorro mediante las fórmulas complementarias de pensiones (planes y fondos de pensiones)⁴⁷⁷.

prometía la fijación del importe mínimo de las pensiones de viudedad en el 70% del SMI en 1990, y en el 100% antes de 1993 (PP, *Programa electoral 1989: El proyecto popular*, p. 28). Diez años antes, en las elecciones generales de 1979, Coalición Democrática (en la que se integraba AP) también estableció como objetivo equiparar las pensiones mínimas con el “salario mínimo interprovincial” en un plazo máximo de 4 años, es decir, para 1983 (AP, *Programa electoral 1979*, pp. 55-56).

⁴⁷³ La redacción de este punto es prácticamente calcada a la del programa electoral anterior (1993). Sin embargo, mientras que en el de 1993 se hacía una alusión explícita a tratar de promover la vida laboral más allá de los 65 años y a la necesidad de reducir las jubilaciones anticipadas (demostrando, de esta manera, que en el ambiguo concepto de “flexibilización” el PP primaba aquellas medidas destinadas al atraso de la jubilación y no lo contrario), en este momento el programa trata de matizar esta posición. Consideramos que se trata de un intento deliberado por no ahuyentar a parte del electorado, ya de por sí alarmado por la campaña socialista que pretendió asociar la imagen del PP con el del recorte asegurado de las prestaciones del sistema público de pensiones. Vid. PP, *Programa electoral 1993: Ahora, programa de Gobierno para todos*, p. 70 y PP, *Programa electoral 1996: Con la nueva mayoría*, p. 185.

⁴⁷⁴ Vid. PP, *Programa electoral 1996: Con la nueva mayoría*, pp. 198-200.

⁴⁷⁵ En la redacción de este apartado no se hace alusión a la supeditación de esta medida al devenir de la economía (lo que sí aparecía en puntos anteriores ya comentados), aunque sigue sin concretarse en qué plazo se realizaría dicha equiparación y se insiste en la idea de que, en todo caso, se produciría de manera gradual.

⁴⁷⁶ La actualización de las pensiones según la evolución de la inflación se terminarían de regular con la *Ley 24/1997 de consolidación y racionalización del Sistema de la Seguridad Social*.

⁴⁷⁷ Otra de las propuestas centrales del PP, apoyada con vigor por otros grupos del centro-derecha.

El tercer partido en importancia de ámbito nacional, IU, centró los puntos de su programa electoral de 1996 relativos al desarrollo del sistema de pensiones en reivindicar el mantenimiento de un sistema de carácter público que debía elevar sustancialmente el nivel de las prestaciones que hasta el momento había ofrecido. El programa se explayaba en detallar la estructura del sistema, aspecto crucial para IU, especialmente tras la puesta en duda del mismo durante los años previos a la aprobación del PdT⁴⁷⁸. Un sistema estructurado en tres niveles: 1) Un primer nivel público, universal y financiado mediante impuestos (es decir, el nivel asistencial de servicios mínimos garantizados, incluidas las pensiones no contributivas); 2) Un segundo nivel de naturaleza contributiva, financiado mediante las cotizaciones sociales de trabajadores y empresarios mediante un modelo de reparto (evidentemente, las pensiones contributivas corresponderían a este nivel). IU proponía que se incluyesen nuevas contingencias, como la dependencia de las personas mayores jubiladas o la ampliación de la edad de cobertura de la pensión de orfandad⁴⁷⁹; y 3) Un tercer nivel, de carácter voluntario, basado en el ahorro privado⁴⁸⁰, el cual debe estar regido por varias limitaciones: a) no debe detraer recursos de la solidaridad general; b) no deben establecerse incentivos fiscales para promocionar este tipo de fórmulas de ahorro, independientemente de que sea en su modalidad individual o colectiva; y c) la participación en este nivel no debe eximir de la obligación de estar afiliado al régimen público de la Seguridad Social⁴⁸¹.

El programa de IU también incluía algunas de las críticas clásicas expresadas en numerosas ocasiones por la formación. Por un lado, denunciaba la existencia de fuerzas políticas y financieras interesadas en crear alarmismo y miedo en torno al futuro del sistema público mediante afirmaciones como que se encontraba en quiebra. De igual manera, se realizaba una firme defensa del mantenimiento del Estado del Bienestar y en favor de rechazar cualquier intento de convertir a las pensiones en un negocio para los

⁴⁷⁸ Vid. IU, *Programa electoral 1996*, pp. 218-222.

⁴⁷⁹ Mientras que la ampliación de la edad de cobertura de la pensión de orfandad fue un aspecto apoyado por otros grupos políticos ya en el momento, lo referente a la puesta en marcha de un sistema de protección a la dependencia no se implementaría hasta 2006, durante la primera legislatura de Rodríguez Zapatero.

⁴⁸⁰ IU introduce en este apartado una propuesta novedosa: permitir que los fondos de pensiones de capitalización pueda ser gestionados, además de por las compañías privadas o las empresas, por el Estado (e incluso por los sindicatos). Se defiende que una gestión de estos productos desde el sector público permitiría al Estado beneficiarse de un modelo que da beneficios, en lugar de limitarse a aquello que es deficitario. Por medio de esta propuesta, IU da un paso más en su estrategia de reducir el peso y el interés de las compañías privadas en la gestión de las pensiones.

⁴⁸¹ IU demuestra aquí, nuevamente, su escaso interés por promocionar fórmulas complementarias de protección social, manteniendo una actitud recelosa frente a la posibilidad de que se desarrollen a costa de un detrimento de recursos públicos y, en definitiva, de un debilitamiento del sistema público.

grupos financieros interesados en el impulso de regímenes privados. A su vez, IU denunció también el insuficiente nivel de protección social existente en España en relación al resto de la UE, afirmando que “España es el país que menos porcentaje de PIB dedica a pensiones”, con un 11,2% frente al 14,5% que correspondía a la media europea. Asimismo, IU afirmó que “desde 1984 a 1995 todas las pensiones han perdido valor adquisitivo” y que desde 1982 las cotizaciones empresariales han ido en descenso⁴⁸².

En cuanto a medidas concretas, IU reivindicó: 1) Incrementar la cuantía de todas aquellas pensiones percibidas como rentas únicas y que fuesen inferiores al SMI, equiparándose a este SMI, el cual debía tener la consideración de “renta de supervivencia”⁴⁸³; 2) Realizar una elevación generalizada de las cuantías de las pensiones no contributivas; 3) Promover un complemento a la pensión para aquellas personas de la tercera edad con renta inferior a 1,2 millones de pesetas anuales que requiriesen de la ayuda de una tercera persona en su residencia habitual⁴⁸⁴; y 4) La reducción de la presión fiscal sobre aquellos pensionistas que solo contasen con su pensión como único ingreso⁴⁸⁵.

⁴⁸² IU atacaba aquí uno de los principales pilares sobre los que edificó su imagen el PSOE: la construcción y desarrollo del sistema de protección social en España. IU resaltó que, desde la llegada de los socialistas al poder, a principios de la década anterior, su política de protección social habría estado dirigida a beneficiar los intereses empresariales a costa de recortar las prestaciones de los pensionistas. *Vid.* IU, *Programa electoral 1996*, pp. 315-323.

⁴⁸³ En contraposición con los otros dos grandes partidos de ámbito nacional, IU sí planteó de manera clara la equiparación con el SMI de las pensiones que actuasen como renta única del beneficiario, a la vez que denunció que “casi el 70% del total de las pensiones no llegasen a ese SMI”. Se añadía que esto también debía aplicarse a todas las pensiones de viudedad en el caso de que el beneficiario no contase con otros ingresos complementarios. Se trataba de un proyecto altamente ambicioso en vista de lo alejadas que se encontraban las cuantías del momento a ese objetivo que se plantea.

⁴⁸⁴ Destaca esta medida puesto que se adelanta varios años a lo que será la dinamización de la protección de la dependencia, cuestión que no empezaría a situarse en una posición destacada del debate político hasta ya iniciado el nuevo siglo.

⁴⁸⁵ *Vid.* IU, *Programa electoral 1996*, pp. 315-323.

3. El primer desarrollo normativo del Pacto de Toledo: la Ley 24/1997, de consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social

La victoria electoral del PP en marzo de 1996 abrió una nueva etapa política en la democracia española. Por primera vez en más de una década, la presidencia del Gobierno dejaba de estar en manos de los socialistas, quienes habían sido artífices de la edificación de buena parte de las políticas de protección social del régimen político iniciado en 1978. Era, por lo tanto, una incógnita la forma en que el centro-derecha afrontaría su nueva posición al frente del Ejecutivo tras tantos años en la oposición. Resultaba igualmente novedoso el nuevo rol del PSOE, que habría de experimentar un complicado proceso de transición interna en el que Felipe González dejaría de estar a la cabeza del proyecto.

Durante la legislatura anterior, como se ha analizado previamente, el Gobierno socialista atacó continuamente al PP acusándolo de pretender socavar el sistema público de pensiones, y precisamente esta escalada en el uso electoralista de las pensiones fue una de las motivaciones que impulsaron el PdT. El PP, por lo tanto, afrontaba esta nueva etapa con la presión de demostrar que podía gestionar la Seguridad Social de manera eficiente y, además, ser capaz de impulsar el recién aprobado PdT. De hecho, el afianzamiento financiero del sistema era uno de los principales eslóganes que los populares defendieron en relación a la cuestión de las pensiones, tema en el que el propio Aznar insistió en su debate de investidura. En él, el nuevo aspirante a la Presidencia del Gobierno subrayó que sus prioridades en relación a la consolidación y mejora del sistema de pensiones pasarían por el desarrollo de las recomendaciones del PdT más enfocadas en la consolidación económico-financiera del mismo: la separación y clarificación de las fuentes de financiación, la constitución de reservas, la mejora de las bases de cotización, el fomento de la flexibilidad de la edad de jubilación (es decir, la promoción del alargamiento de la vida laboral), el fomento de los sistemas complementarios, la mejora de la gestión y la lucha contra el despilfarro⁴⁸⁶.

El tono del discurso de Aznar fue felicitado por el todavía líder de la oposición, Felipe González, que lo calificó de “prudente” y agradeció que el PP no pusiera en duda el mantenimiento del Estado del Bienestar. Sin embargo, en sus propias felicitaciones venía implícito un cierto nivel de desconfianza, insinuando que Aznar simplemente estaba

⁴⁸⁶ DSC, núm. 2, 3-V-1996, pp. 29-30.

presentándose como un moderado que posteriormente daría un giro a sus planteamientos iniciales. Esta actitud de González (que, por otra parte, continuaba con la ya desplegada por el PSOE desde años atrás) demostraba, una vez más, que el PSOE volvía a arrogarse la defensa del Estado del Bienestar y, concretamente, del sistema público de pensiones, frente a los supuestos ataques que inminentemente recibiría por parte de la derecha⁴⁸⁷. Añadió, además, que los socialistas estarían abiertos a debatir sobre la reforma de la Seguridad Social siempre dentro del marco del PdT y con la condición básica de respetar los tres pilares de la estructura del sistema (edificados durante los gobiernos socialistas): contributivo (el cual advirtió que, aunque pudiera reformarse, no permitirían su eliminación⁴⁸⁸), no contributivo y complementario voluntario⁴⁸⁹.

Si bien Aznar había iniciado su discurso sobre protección social recalcando su compromiso con el mantenimiento del sistema, igualmente introdujo en el debate un nuevo motivo de preocupación al declarar que el Gobierno albergaba dudas acerca de la información que hasta el momento había hecho pública el anterior Ejecutivo en relación a la situación financiera real de la Seguridad Social. El candidato a la presidencia del Gobierno hizo referencia a una información recientemente publicada por la prensa en la que se afirmaba que existía un déficit añadido a la Seguridad Social por un importe de 479.000 millones de pesetas. González negó que esa información fuese cierta, pero la realidad era que esta declaración de Aznar provocó que el ambiente de partida entre el nuevo Gobierno y la oposición fuese especialmente tenso⁴⁹⁰.

Por parte de IU, Julio Anguita también manifestó sus dudas acerca de las intenciones reales del PP en relación a la reforma de la Seguridad Social. Para IU, aunque Aznar hubiera declarado su compromiso de desarrollar lo acordado en el PdT, esto no era un motivo real de tranquilidad, puesto que la posibilidad de interpretar de manera variada (interesada) el contenido del acuerdo seguía muy presente. Así, igual que el PSOE, IU también declaró estar en alerta y a la expectativa de cómo se desarrollaría el PdT. Por otra parte, Anguita propuso, como se defendía en el programa electoral de IU, la elevación de la cuantía de la pensión mínima al nivel del SMI en el plazo de una legislatura, a lo que Aznar se limitó a responder con que el nuevo Gobierno trabajaría para mantener la

⁴⁸⁷ En su réplica, Felipe González declaró que “será obligación nuestra [del PSOE] defender el Estado del Bienestar”.

⁴⁸⁸ Nuevamente, González insinuaba que dicha eliminación podría formar parte de los planteamientos del PP.

⁴⁸⁹ *DSC*, núm. 2, 3-V-1996, p. 40.

⁴⁹⁰ *Ibid.* pp. 43 y 46.

capacidad adquisitiva de las pensiones (pero no se contemplaba una elevación tan drástica del gasto como la propuesta por IU). Para el Gobierno, estas propuestas de IU respondían a una estrategia maximalista que pretendía superar por mucho lo acordado, y además en los planes gubernamentales no cabía una elevación tan drástica del gasto público precisamente cuando se pretendía hacer todo lo contrario⁴⁹¹.

CiU participó en el debate manteniendo un tono muy distinto al de las fuerzas de izquierdas, y brindó su apoyo al nuevo Gobierno (con el que había firmado el famoso Pacto del Majestic, convirtiéndose así en su principal apoyo durante esta legislatura). Si bien es cierto que reclamó que no se produjesen recortes del gasto en lo referido al Estado del Bienestar e incluso recordó que España se encontraba por debajo de la media comunitaria en este campo⁴⁹².

A lo largo del mes de mayo de 1996, coincidiendo con el arranque de los trabajos del nuevo Ejecutivo, los planes gubernamentales relacionados con el sistema de la Seguridad Social ocuparon un lugar destacado en la actualidad política por varias razones.

Por un lado, el Gobierno insistió en que pretendía iniciar una intensa etapa de diálogo social con los sindicatos y con la patronal, a fin de lograr que el desarrollo de las recomendaciones del PdT contase con el mayor consenso posible⁴⁹³. De esta forma, se anunció que el 15 de mayo Aznar mantendría una reunión con los líderes sindicales de UGT y CCOO (Cándido Méndez y Antonio Gutiérrez, respectivamente) para, a continuación, hacer lo propio con el presidente de la CEOE (José María Cuevas). De igual manera, el nuevo ministro de Trabajo, Javier Arenas, también iniciaría los contactos inminentemente con los dirigentes sindicales⁴⁹⁴.

Por otro lado, el Gobierno continuó denunciando la existencia de una deuda de la Seguridad Social superior a la anunciada por el anterior Ejecutivo, de entorno a medio billón de pesetas (debido al gasto sanitario, y no al de pensiones). Pese a ello, Aznar insistió en que el Gobierno aseguraría el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de las pensiones (posiblemente una de las ideas que con más tesón repitió el PP desde el

⁴⁹¹ *Ibid.*, pp. 56 y 61.

⁴⁹² *Ibid.* p. 65.

⁴⁹³ Ante las acusaciones por parte de los partidos de izquierda relativas a las supuestas intenciones del nuevo Gobierno de llevar a cabo una política de recortes en la protección social, Aznar consideró de máxima importancia conseguir que sus primeros avances en el PdT contasen con el apoyo de los agentes sociales, especialmente los sindicatos, lo que permitiría al Ejecutivo defender dichas medidas con una mayor autoridad frente a la oposición.

⁴⁹⁴ *El País*, 8-V-1996, p. 25.

inicio de la legislatura), aunque la existencia de esta supuesta deuda podría ser utilizada, según sindicatos como CCOO, como excusa para justificar posibles recortes o desarrollos de las prestaciones menos intensos de los esperados⁴⁹⁵.

A principios de mayo, Aznar ofreció al catedrático de la Universidad Autónoma de Madrid, José Barea Tejeiro⁴⁹⁶, el puesto de director de la Oficina Presupuestaria, convirtiéndose de esta manera en una de las figuras más cercanas al presidente. Su nombramiento no estaría exento de polémica dado que recientemente había publicado un estudio para la Fundación BBV sobre el sistema de pensiones en el que se mostraba abiertamente partidario de implementar más elementos del modelo de capitalización. Igualmente, manifestó abiertamente sus dudas respecto a la viabilidad del modelo de reparto. No solo eso, también Barea se mostró partidario de revalorizar las pensiones por debajo de la inflación a partir del año siguiente, lo que chocaba frontalmente con el tan repetido mensaje gubernamental que aseguraba por activa y por pasiva que se mantendría el poder adquisitivo de las mismas. Las declaraciones de Barea continuaron en la línea de posicionarse a favor de revisar las desgravaciones del impuesto sobre la renta, realizar privatizaciones y reducir los gastos de funcionamiento de la Administración pública, lo que generó especial alarma entre los sindicatos⁴⁹⁷.

Esta inquietud terminó de extenderse cuando el Secretario de Estado para la Seguridad Social, Juan Carlos Aparicio, se pronunció en repetidas ocasiones durante los meses de mayo y junio en favor de que algunas de las primeras medidas que debería poner en marcha el Gobierno para desarrollar el PdT debían ser: el retraso voluntario de la edad de jubilación hasta los 70 años, penalizar de manera más dura las jubilaciones anticipadas, o la promoción de mayores incentivos para la contratación de planes y fondos de pensiones privados. Pero si ya todas estas medidas apuntaban hacia una clara tendencia recortadora del gasto y de las prestaciones, la propuesta que más ruido generó fue, sin duda, la de estudiar la elevación del periodo de cálculo de las pensiones más allá de los 8 últimos

⁴⁹⁵ El PP mantuvo durante los años siguientes la idea de que “heredó una Seguridad Social en quiebra” de los gobiernos socialistas, lo que fue utilizado por los populares para, además de criticar la gestión de Felipe González, remarcar el éxito de sus políticas al lograr “salvar” a la Seguridad Social de esta situación. *Vid. ABC Madrid*, 25-V-1996, p. 41 y *El País*, 24-V-1996, p. 58.

⁴⁹⁶ José Barea, de 73 años en aquel momento, contaba con una amplia experiencia en la Administración del Estado. En 1965 había sido subdirector de Inversiones, Financiación y Programación de la Dirección General del Tesoro y Presupuestos, durante los gobiernos de la UCD fue subsecretario de Presupuestos y Gasto Público y Secretario de Estado para la Seguridad Social, e incluso durante el último Gobierno socialista había sido el encargado de la reorganización de las cajas rurales y presidente del Banco de Crédito Agrícola. *Vid. El País*, 8-V-1996, p. 17.

⁴⁹⁷ *Vid. El País*, 8-V-1996, p. 17 y *El País*, 14-V-1996, p. 59.

años laborales, poniendo como referencia los 15 años que se aplicaban en buena parte de los principales países de Europa⁴⁹⁸.

Los polémicos anuncios que durante el mes de mayo altos cargos del nuevo Ejecutivo habían lanzado a la opinión pública fueron recibidos de manera muy crítica por parte de la oposición, que vio en ellos la demostración palpable de que el PP pretendía, como habían denunciado, implementar una política de recortes generalizada. El 28 de mayo el PSOE acusaba al Gobierno de crear alarma social con declaraciones que iban desde el anuncio de la no revalorización de las pensiones (Barea), la alusión a dificultades financieras que podrían poner en peligro su poder adquisitivo (Aznar, a incluso la recomendación de la contratación de planes de pensiones privados (Arenas)⁴⁹⁹. Desde IU se manifestó su preocupación por la forma en que el Gobierno tenía pensado aplicar el PdT, sospechando que se trataría de una aplicación unilateral, parcial (priorizando los aspectos de recorte, con medidas como la ampliación del periodo de cálculo de las pensiones de 8 a 15 años) y posponiendo la puesta en marcha de los aspectos más progresistas contenidos en el acuerdo⁵⁰⁰.

Durante los siguientes meses la relación entre el Gobierno y el PSOE fue de constante cruce de acusaciones. Ambas formaciones achacaban a la otra promover el temor entre la ciudadanía, y no dudaron en contradecir lo pactado utilizando a las pensiones para ello. Un buen ejemplo de esto fue el debate mantenido en el Pleno del Congreso el 12 de junio entre el anterior ministro de Trabajo, el socialista José Antonio Griñán, y el actual, el popular Javier Arenas⁵⁰¹. Griñán dedicó su intervención fundamentalmente a reivindicar la gestión socialista en lo relativo a la protección social, asegurando que durante los gobiernos de este signo se logró un incremento radical del gasto social. Para el PSOE era fundamental lograr combatir las acusaciones que el Gobierno lanzaba contra su gestión, más aún cuando se les arrogaba la responsabilidad de haber dejado una importante deuda en la Seguridad Social. Igualmente, exigió a Arenas que el Gobierno evitase realizar declaraciones que generasen alarma entre la población, especialmente las que se refiriesen

⁴⁹⁸ Vid. *El País*, 15-V-1996, p. 51 y *ABC Madrid*, 26-VI-1996, p. 41.

⁴⁹⁹ Ante este ataque, el ministro Javier Arenas recordó que en la anterior legislatura fue precisamente el ministro Solbes quien animó a los ciudadanos a contratar estos planes de pensiones privados. Vid. *DSC*, núm. 3, 28-V-1996, pp. 24-25.

⁵⁰⁰ Como ya se había manifestado previamente, una de las grandes reticencias de IU para con el PdT fue su sospecha de que la aplicación de las recomendaciones en él contenidas dependería en gran medida del signo político del partido en el poder, prestándose a una gestión partidista del mismo. Vid. *DSC*, núm. 8, 29-V-1996, pp. 289-290.

⁵⁰¹ *DSC*, núm. 12, 12-VI-1996, pp. 440-449.

a una “situación muy preocupante” de la Seguridad Social. Arenas, por su parte, contraatacó afirmando que la alarma no la creaba el PP sino el PSOE, recordándole que durante los años anteriores fue el PSOE quien insistió continuamente en vaticinar la debacle de la Seguridad Social si el PP llegaba al poder⁵⁰².

Las críticas de Griñán continuaron aludiendo a reflexiones que José Barea habría realizado en sus trabajos e informes (previos a su nombramiento como director de la Oficina Presupuestaria) en las que preconizaba la no viabilidad del sistema de prestaciones sociales en el año 2000, o en las que defendía que el cálculo de la base reguladora de la pensión se aplicase sobre el total de la vida laboral del trabajador, o que se exigiese un total de 40 años de cotización para acceder al cobro del porcentaje máximo de la pensión, así como el aumento de la edad de jubilación a los 70 años⁵⁰³.

Entre los distintos grupos políticos comenzó a crecer un cierto temor en que el PP se demorase en la aplicación del PdT, o que incluso su desarrollo no siguiese los principios acordados. El PSOE continuó criticando duramente la existencia de grupos de presión que estarían pretendiendo virar el rumbo del PdT, y se mostró especialmente preocupado por que estos *lobbies* contasen con apoyos dentro del propio Gobierno (en una clara alusión a José Barea⁵⁰⁴ y a José Folgado, secretario de Estado de Presupuestos y Gasto Público⁵⁰⁵). Aprovechando el momento de cierto descrédito que atravesaba el Gobierno por las críticas provenientes desde distintos frentes, los socialistas quisieron incrementar la presión e impulsaron una moción instándolo a presentar, antes del 30 de septiembre, un proyecto de ley que desarrollase el PdT para lograr acabar con “tantos dimes y tantos directes sobre lo que va a consistir la reforma del sistema de pensiones”. Una jugada que buscaba asediar al Ejecutivo recién constituido, que se encontraba todavía iniciando los contactos con los agentes sociales para dar arranque a la reforma de las pensiones. El

⁵⁰² El destierro del uso de las pensiones como arma electoral, una de las grandes promesas del PdT, quedó pronto reducido a un mero eslogan que camuflaba una verdadera pugna por lograr achacar al adversario político la responsabilidad sobre la mayor cantidad de males que pudieran afectar al sistema.

⁵⁰³ La figura de José Barea pasaría a ser uno de los principales objetivos de crítica por parte de los partidos de la oposición, dada su enorme relevancia en el Gobierno y su cercanía a Aznar, a la vez que había defendido una serie de posturas con respecto al sistema de pensiones de corte muy restrictivo, y que contradecían en muchos puntos lo acordado en el PdT.

⁵⁰⁴ José Barea volvió a ser acusado de contradecir la línea oficial del Gobierno al cuestionar la revalorización de las pensiones prometida por Aznar, así como proponer la reducción de las cotizaciones empresariales y la subida de las cotizaciones de los trabajadores.

⁵⁰⁵ El diputado socialista Alejandro Cercas denunció que Folgado era coautor de un libro titulado *Libro Blanco sobre las políticas del Estado de bienestar*, el cual calificó de “expresión extremista del liberalismo más duro, más regresivo, que pretende ir directamente contra la línea de flotación de los programas públicos de bienestar social”. *Vid. DSC*, núm. 13, 18-VI-1996, pp. 498-500.

objetivo de los socialistas era el de centrar el foco del debate mediático en las contradicciones expresadas por distintos miembros de la cúpula gubernamental, intensificando así la sensación de que el PP pretendía reformar las pensiones en un sentido distinto al que habitualmente presentaba a la opinión pública.

La exigencia socialista no contó con ningún apoyo, ni tan siquiera entre otras fuerzas de izquierda como IU, quien, si bien manifestó su deseo de que 1997 se iniciase poniendo en vigor las medidas adecuadas para la aplicación del PdT, no veía con buenos ojos apremiar de tal manera al Gobierno. Para IU, fijar un plazo cerrado (además tan inminente) podría dificultar la consecución de un acuerdo por consenso con los agentes sociales, lo que podría derivar en que el Gobierno se viese tentado a aplicar la reforma de manera unilateral. Igualmente, CiU (apoyo del Gobierno) se mostró en contra de someter al Ejecutivo a ningún tipo de exigencia temporal. La contestación del portavoz popular, Rafael Hernando, manifestó la evidente oposición del PP a que el Gobierno tuviese que desarrollar el PdT en un plazo cerrado y, además, en un único proyecto de ley⁵⁰⁶.

El inicio de la nueva legislatura había puesto de manifiesto que el PSOE desplegaría una estrategia de oposición dura incluso en lo relativo a las pensiones. El 17 de junio los grupos parlamentarios del PP, IU, PNV, CiU y Coalición Canaria presentaron una PNL conjunta sobre la creación en la Comisión de Presupuestos⁵⁰⁷ de una nueva ponencia que se encargase de ser informada de las medidas que el Gobierno adoptase en el desarrollo de las recomendaciones del PdT⁵⁰⁸. La notoria ausencia del PSOE en la PNL se debió a que los socialistas consideraron que se trataba de un intento del PP por volver a debatir lo ya aprobado en el PdT original, de tal manera que se abriese la puerta a nuevas modificaciones de su contenido.

En el debate sobre esta PNL, el 25 de junio, el PP defendió la creación de la ponencia nuevamente en la Comisión de Presupuestos, como en la anterior legislatura, insistiendo en que el contenido de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social era fundamentalmente de tipo económico. IU, otro de los firmantes de la PNL, defendió la creación de la ponencia para promover la puesta en marcha del PdT de una manera

⁵⁰⁶ *Ibid.* pp. 500-503.

⁵⁰⁷ IU, aunque se adhirió a la PNL, defendió que la ponencia se crease en la Comisión de Política Social y Empleo, al preferir que los debates sobre el sistema de pensiones se afrontase desde una perspectiva de política social, temiendo que al crearse en la Comisión de Presupuestos los aspectos meramente económico-financieros copasen la mayor parte de la atención.

⁵⁰⁸ *DSC*, núm. 25, 17-VI-1996, pp. 4-5.

consensuada y evitando aplicaciones unilaterales por parte del Gobierno; además aprovechó para reivindicar que en dicha ponencia debería darse voz no solo a los partidos políticos sino también a los agentes sociales. La intervención del portavoz del PNV, Emilio Olabarriá, fue en un tono muy distinto, mostrándose notoriamente desilusionado con el devenir del acuerdo sobre pensiones, e incluso poniendo en duda su capacidad real de solucionar los problemas del sistema público de la Seguridad Social. El PNV, de esta manera, trataba de presionar al Gobierno para acelerar los trabajos de puesta en marcha del PdT, fundamentalmente en lo relativo a la separación de las fuentes de financiación del sistema, la simplificación de los regímenes especiales, el fortalecimiento de los sistemas complementarios voluntarios y la flexibilización de la jubilación (cuestiones en las que, por otra parte, coincidía plenamente con la posición del Gobierno). CiU defendió que la ponencia serviría para iniciar la aplicación de las recomendaciones y no para reiniciar el debate o dejarlo en un segundo plano (como había espetado el PSOE). Los socialistas, sin embargo, mantuvieron su desaprobación respecto a la PNL al considerar que los objetivos de la ponencia que se crease no quedaban claramente especificados (argumentando que en la redacción original se decía que la ponencia solo conocería *a posteriori* las iniciativas que el Gobierno tomara, lo que fue interpretado como la aceptación de una política de hechos consumados), por lo que se abstendría en la votación⁵⁰⁹. En cualquier caso, la aprobación de la PNL llevó al acuerdo en el Pleno del Congreso de crear la ponencia de seguimiento e información acerca de las medidas que el Gobierno propusiese en adelante sobre el desarrollo de las recomendaciones del PdT, ratificado el 1 de julio de 1996⁵¹⁰.

Tras el periodo estival, el arranque del nuevo curso traería importantes novedades en lo relativo a los planes del Gobierno con la reforma de las pensiones, aunque también se mantuvieron polémicas y tensiones pasadas. El 17 de septiembre era llamado a comparecer ante la Comisión de Presupuestos el recién nombrado director de la Oficina Presupuestaria (José Barea), sesión en la que fue duramente criticado por la práctica totalidad de fuerzas políticas por sus declaraciones y escritos poniendo en duda la viabilidad del sistema público de pensiones y la necesidad de llevar a cabo una intensa política de recortes. Incluso CiU, apoyo del Gobierno, se mostró alarmado por estas declaraciones. Barea, por su parte, trató de diferenciar sus opiniones personales emitidas

⁵⁰⁹ DSC, núm. 16, 25-VI-1996, pp. 656-662.

⁵¹⁰ BOCG, núm. 33, 1-VII-1996, p. 3.

como profesor y la posición del Gobierno, el cual recalcó que estaba comprometido con el PdT. Incluso añadió, en un intento más por superar el vendaval de críticas, que él siempre había defendido el papel de la protección social como activo de la sociedad española⁵¹¹.

Mientras tanto, el Gobierno intensificó sus contactos con los agentes sociales a fin de lograr un acuerdo que diese luz verde a la primera gran reforma del sistema de pensiones desde la aprobación del PdT. Si bien durante los meses anteriores había crecido la incertidumbre en torno a los planes reales del Ejecutivo, extendiéndose entre los medios informaciones acerca de polémicas propuestas por parte de altos cargos (José Barea o Juan Carlos Aparicio) que incluso contradecían lo pactado en Toledo, en el mes de septiembre se produjo un importante acercamiento entre las posturas del Gobierno y de los sindicatos. La relación de Aznar con los secretarios generales de UGT y CCOO (Cándido Méndez y Antonio Gutiérrez) fue, al contrario de lo vaticinado, mucho más cercana que la mantenida con el presidente de la CEOE (José María Cuevas), de tal manera que, tanto el Gobierno como las centrales sindicales se opusieron a la principal exigencia de la patronal: la rebaja de las cotizaciones con los supuestos excedentes generados por la separación de las fuentes de financiación prevista en el propio PdT. Los sindicatos, por su parte, exigían que, de existir excedentes, estos deberían destinarse íntegramente a la constitución de un Fondo de Reserva para hacer frente a momentos de crisis del sistema, tal y como contemplaba el acuerdo de Toledo.

Por su parte, el acercamiento de posturas entre el Gobierno y los sindicatos se produjo a partir de la aceptación por parte del Ejecutivo de establecer la revalorización automática de las pensiones en función del IPC previsto, así como corregir dicha revalorización en caso de que existiesen desviaciones entre los precios previstos y los reales. A cambio, los sindicatos terminaron aceptando el endurecimiento de las condiciones para acceder a las jubilaciones anticipadas (aunque en una intensidad menor de la que el Gobierno había planteado en un principio) y, sobre todo, la principal concesión fue la aceptación del incremento de 8 a 15 años como referencia para el cálculo de la base reguladora de las pensiones⁵¹².

⁵¹¹ *DSC*, núm. 48, 17-IX-1996, pp. 957-966.

⁵¹² *ABC Madrid*, 20-IX-1996, p. 13 e *Ibid.*, 22-IX-1996, p. 53.

La aceptación de los sindicatos de una medida claramente restrictiva como la previamente mencionada debe situarse en un contexto en que desde amplios sectores conservadores se abogaba por, directamente, la elevación de este periodo de cálculo a toda la vida laboral, y además suponía una de las condiciones clave para evitar el apoyo del Gobierno a las exigencias de la patronal⁵¹³. La CEOE, especialmente molesta con el desarrollo de los acontecimientos, denunció que se estaba apostando por una aplicación parcial del PdT, pues la reducción de las cotizaciones era uno de los objetivos fijados en él (recomendación 8ª). Las quejas de la patronal estaban fundamentadas, pues reflejaban las contradicciones de la redacción del acuerdo aprobado en abril de 1995. La necesidad de contentar a las distintas partes involucradas para alcanzar el tan alabado consenso llevó a la defensa en un mismo documento de objetivos y recetas que, en numerosas ocasiones, podían entrar en conflicto. En este caso, tanto la constitución de reservas (recomendación 2ª) y la reducción de las cotizaciones (recomendación 8ª) chocaban frontalmente⁵¹⁴. El descontento de la CEOE llegó a un punto de no retorno a comienzos del mes de octubre, cuando sus representantes rehusaron la invitación del Gobierno a una reunión a tres bandas, y dejó constancia de su total oposición a un pacto aceptado únicamente por las otras dos partes. El Ejecutivo, tratando de rebajar la tensión, manifestó su intención de seguir intentando lograr la integración de la patronal en el acuerdo, lo que fue recibido con escepticismo también desde las centrales sindicales, que se opusieron radicalmente, una vez más, a la reducción de las cotizaciones sociales alegando que estas ya habían sido rebajadas en hasta seis puntos desde 1980⁵¹⁵.

Aunque las posiciones estuvieron profundamente enquistadas, el Gobierno hizo un último esfuerzo por lograr la integración de la patronal en el acuerdo, e incluso llegó a poner sobre la mesa la sorprendente propuesta de negociar un pacto paralelo con la CEOE, lo que fue visto con recelo por los sindicatos, que recordaron al Ejecutivo que cualquier pacto que alcanzase con la patronal debía respetar lo acordado con ellos⁵¹⁶. La CEOE llegó a proponer un acuerdo con el Gobierno que tuviese como condiciones: 1) Lograr la

⁵¹³ A pesar de la tradicional vinculación de IU con las posiciones de los sindicatos (especialmente de CCOO), en esta ocasión la formación de izquierdas fue el único de los principales partidos en oponerse al acuerdo alcanzado entre el Gobierno y las centrales sindicales, al determinarse así en la resolución adoptada por su presidencia federal. *Vid. El País*, 3-X-1996, p. 50.

⁵¹⁴ Si bien es cierto que, según la redacción de la recomendación 8ª del PdT, la reducción de las cotizaciones quedaba claramente supeditada al “mantenimiento del equilibrio financiero del sistema contributivo” y a que en ningún caso supusiese “dificultades adicionales al equilibrio de las cuentas públicas”.

⁵¹⁵ *El País*, 2-X-1996, p. 55.

⁵¹⁶ *ABC Madrid*, 25-IX-1996, p. 40.

culminación de la separación de las fuentes de financiación del sistema para el año 2000 (una premisa exageradamente optimista, en vista de lo complejo del proceso); 2) Extender el “destope” de las cotizaciones hasta un plazo de 7 años (frente al acuerdo entre el Gobierno y los sindicatos, que establecía el plazo hasta el año 2000)⁵¹⁷; 3) Establecer que la cuantía de la pensión máxima fuese el tope máximo por el que se cotizase (es decir, que las cotizaciones aumentasen en función del incremento de las pensiones y no más que estas). Toda una serie de medidas que tendrían como objetivo, si no reducir las cotizaciones de manera directa, al menos hacerlo de manera indirecta⁵¹⁸.

Finalmente, a pesar de los intentos por conseguir la integración de la CEOE en el acuerdo, el 9 de octubre de 1996 se llevó a cabo la firma del acuerdo exclusivamente entre el Gobierno y los sindicatos UGT y CCOO, con vigencia hasta el año 2000⁵¹⁹. Un acuerdo presentado por el propio ministro de Trabajo (Javier Arenas) como “sin precedentes en la democracia”, y que pretendía demostrar la capacidad del Ejecutivo de alcanzar acuerdos con los sindicatos pese al “tópico” de la amenaza de la llegada al poder de la derecha (en una clara alusión a la campaña desplegada por el PSOE en la anterior legislatura e incluso en el inicio de la entonces vigente)⁵²⁰. Sin embargo, aunque el Gobierno y los sindicatos calificaron el acuerdo de “histórico” e hicieron hincapié en su trascendencia, hemos de subrayar que el primer hito relevante que desarrolló el PdT no logró el consenso entre todas las fuerzas políticas y sociales. Ni la CEOE ni IU (pese a sus tradicionales vinculaciones con el mundo sindical) lo apoyaron⁵²¹. Más aún, como veremos, la ley que en 1997 profundizó en las bases acordadas en octubre de 1996 contó con una oposición aún mayor. Una vez más, el ideal de consenso chocaba con la compleja realidad de una temática harto polémica y delicada como el de la configuración del sistema público de pensiones.

⁵¹⁷ La CEOE defendía la prorrogación de este proceso dado que el “destope” implicaría un incremento de los costes por cotizaciones, todo lo contrario de lo que exigía.

⁵¹⁸ *El País*, 4-X-1996, p. 61.

⁵¹⁹ Denominado oficialmente como “Acuerdo sobre consolidación y racionalización del Sistema de Seguridad Social”, y que serviría como base para referirse a la futura ley que lo desarrolló.

⁵²⁰ *DSC*, núm. 14, 8-X-1996, pp. 385-386.

⁵²¹ La ausencia de la CEOE siguió contemplándose desde el Gobierno como una mancha en el proceso. Javier Arenas insistió en que no sería posible “construir el futuro de las pensiones sin la patronal” y que, pese a todo, se mantendrían las relaciones. El desencuentro entre el PP y la patronal, tradicionalmente alineados en gran parte de sus planteamientos, generó un evidente malestar que hizo temer a los sindicatos que pudiera tratar de corregirse mediante una reforma laboral más favorable a los intereses de la CEOE. *Vid. ABC Madrid*, 10-X-1996, p. 15.

Los trabajos para redactar el Proyecto de ley sobre consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social a partir de las bases del acuerdo de octubre se desarrollaron durante los meses siguientes. En febrero, el texto definitivo fue sometido a votación en el Pleno del Congreso, contando con un amplio apoyo de las distintas fuerzas políticas. Sin embargo, IU fue la voz discordante, oponiéndose de manera muy tajante. Una vez más, resultó imposible avanzar en el desarrollo del PdT con un total consenso.

El 20 de febrero, día de la votación, la formación liderada por Julio Anguita presentó una enmienda a la totalidad contra el Proyecto de ley, defendida por el diputado Pedro Vaquero. Para IU, el texto suponía una interpretación regresiva del acuerdo de pensiones de 1995, fundamentalmente por la ampliación de 8 a 15 años del periodo de cálculo de la base reguladora de la pensión (la modificación más polémica). En términos generales consideraron que se trataba de una debilitación de la cuantía de las pensiones a cambio de una potenciación de los sistemas complementarios. Por todo ello, IU exigió la retirada del Proyecto de ley y la presentación de uno nuevo que interpretase “de forma progresista la voluntad consensuada en los Pactos de Toledo”⁵²². El PP defendió el texto apoyándose en el hecho de que se había redactado siguiendo el acuerdo alcanzado con los sindicatos (lo que permitía al Gobierno presentarlo como un proyecto moderado y centrista que contaba con el apoyo de los representantes de los trabajadores). Además, los populares defendieron la elevación a 15 años del periodo para el cómputo de la base reguladora de la pensión alegando que esto tendría efectos positivos para aquellos trabajadores que perdiesen su puesto de trabajo durante sus últimos años de vida laboral, de tal manera que un cálculo de su pensión en un periodo mayor les penalizaría en menor medida (uno de los clásicos argumentos recurrentemente traídos a colación a la hora de justificar este tipo de medidas que, sin embargo, repercutían en una reducción generalizada de la cuantía de las pensiones). Junto a esto, el PP quiso subrayar algunos de los avances en la protección social incluidos también en el acuerdo, como la ampliación de la edad para la percepción de pensiones de orfandad o la mejora de las pensiones de viudedad (mejoras consideradas

⁵²² El propio Pedro Vaquero expresó en el año 2000 sus recelos respecto a la capacidad real del PdT de mejorar la situación de las pensiones, afirmando que, ya desde un principio, en su redacción no aparecía como finalidad la mejora de las mismas, sino que se incidía en lograr la viabilidad del sistema. Respecto a la futura Ley 24/1997, de consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social, a finales de la legislatura realizaba una valoración muy negativa de la misma, lamentando la falta de oposición entre la opinión pública (señalaba que solo IU, un sector crítico de CCOO y algunos sindicatos minoritarios realmente hicieron campaña en contra), el insuficiente ritmo de la separación de las fuentes de financiación, así como la caída del porcentaje del PIB dedicado a las pensiones. Cfr. VAQUERO DEL POZO, P., *Mejorar las pensiones: más allá del Pacto de Toledo*, Barcelona, El Viejo Topo, 2000, pp. 216-217.

insuficientes por IU). Igualmente, criticaron la exigencia de IU de equiparar de manera inmediata las pensiones mínimas con el SMI (punto que aparecía en el programa electoral de IU), lo que, para el PP, suponía contradecir la recomendación de hacerlo de manera gradual contenida en el PdT. En definitiva, el partido en el Gobierno defendió que el Proyecto de ley no era regresivo en absoluto y su portavoz, Reyes Montseny, elevó el tono al acusar a IU de pretender romper el consenso sin presentar un texto alternativo, y calificó su posición de demagógica y propia de “fuerzas parlamentarias que saben perfectamente que nunca serán gobierno”⁵²³.

El único apoyo que IU encontró fue el del BNG, que compartía la opinión de que el Proyecto de ley constituía un recorte generalizado de las pensiones de jubilación, y criticó, como también lo hizo IU en su día, el entendimiento entre los sindicatos y el Gobierno en octubre de 1996, lo que dio luz verde al desarrollo normativo ahora debatido. Además de lo señalado por IU, el BNG señaló los efectos negativos de un aplazamiento de la separación de las fuentes de financiación como el reflejado en el Proyecto de ley, así como las medidas en favor de impulsar el alargamiento de la vida laboral (lo que, para el BNG afectaría a la integración de los jóvenes en el mercado laboral) o la no equiparación de la pensión mínima al SMI. Finalmente, su portavoz acusó al Gobierno de posicionarse del lado de “quienes apuestan por un sistema privado” en lo que calificó como “una ofensiva ideológica contra todo lo que sea público”⁵²⁴.

Exceptuando las posiciones de IU y del BNG, el resto de formaciones se posicionaron en favor del Proyecto de ley presentado por el Gobierno, incluido el propio PSOE. El PNV consideró que el texto favorecía el mantenimiento del equilibrio financiero del sistema de la Seguridad Social y vio con buenos ojos el asentamiento de las bases de una separación de fuentes de manera gradual. Aun así, se mantuvieron algunas críticas como la tradicional reivindicación de una mayor cesión de competencias a las CCAA para su gestión, o el acuerdo de incrementar las pensiones según el IPC previsto y no el real (aunque se contemplaba su corrección *a posteriori* en caso de desviaciones). CiU, por su parte, defendió que el Proyecto de ley era “útil al interés general de revisar y adaptar el régimen hoy vigente”, y, pese a que existían aspectos que faltaba desarrollar del PdT, el Proyecto suponía “un primer paso que nos permite consolidar el sistema en su desarrollo futuro”. En definitiva, ambas formaciones nacionalistas, pese a mantener ciertas críticas

⁵²³ DSC, núm. 61, 20-II-1997, pp. 3.011-3.018.

⁵²⁴ *Ibid.*, pp. 3.018-3.019.

sobre puntos muy concretos, coincidían en una valoración general muy positiva del texto presentado por el Gobierno, y también en criticar la enmienda a la totalidad defendida por IU⁵²⁵.

El último portavoz en participar fue José Antonio Griñán, quien anunció también, en nombre del PSOE, el voto en contra a la enmienda a la totalidad presentada por IU, alegando que contribuiría a “abrir una grieta en el consenso que se forjó en esta Cámara la pasada legislatura sobre el sistema público de pensiones”. La defensa a ultranza del consenso para reforzar la imagen de unidad del espectro político en torno al PdT frente a “aquellos que esperan permanentemente que rompamos ese consenso”, resultaba en cualquier caso poco creíble en vista de la constante tensión entre el PSOE y el Gobierno durante los meses anteriores, incluso llegando al punto de ser los socialistas los únicos que no apoyaron la creación de una ponencia de seguimiento del PdT en junio, como se ha analizado previamente. Las alusiones a la defensa del consenso parecían, por lo tanto, responder más bien a una estrategia comunicativa en la que el PSOE apostaba por una oposición menos confrontativa que en los primeros compases de la legislatura, así como la intención de camuflar su coincidencia con buena parte del contenido del Proyecto de ley subrayando que el principal motivo de su apoyo era el de asegurar el acuerdo entre los distintos partidos. Las referencias a la existencia de grupos de poder interesados en el resquebrajamiento de la unidad consagrada en el PdT y, de esta manera, en el debilitamiento del sistema de pensiones, ocupó un papel protagonista en la intervención del que fuera ministro de Trabajo años atrás, pretendiendo así reforzar la idea de que, pese a las diferencias que el PSOE pudiera mantener con el texto presentado por el Gobierno (diferencias en las que no se centró, sino que admitió que el documento se encontraba dentro de lo acordado en 1995), era imperioso el apoyo al Proyecto de ley en pos de “defender” al sistema público⁵²⁶.

Sobre el debate acaecido en el Pleno del Congreso también se hicieron eco los principales diarios nacionales, destacando *El País* las discrepancias entre IU y CCOO generadas a raíz de la enmienda a la totalidad presentada por la formación de izquierdas. Antonio Gutiérrez, secretario general del sindicato, se mostró muy crítico acusando a Anguita de estar “aislándose de su propia gente”, en una clara alusión a la ruptura de la unidad entre ambas organizaciones. Más aún, dentro de la coalición parlamentaria

⁵²⁵ *Ibid.* pp. 3.019-3.022.

⁵²⁶ *Ibid.*, pp. 3.022-3.024.

encabezada por IU, también existieron discrepancias, como las de los diputados Joan Saura y Mercé Rivadulla (ambos de *Iniciativa per Catalunya Verds*), que votaron en contra de la enmienda de IU, y las de Ricardo Peralta y Cristina Almeida (de Nueva Izquierda⁵²⁷), que no asistieron al debate ni a la votación. Un tercer diputado de Nueva Izquierda, Manuel Alcaraz, respetó la disciplina de grupo y apoyó la enmienda pero, a continuación, se pronunció públicamente en contra de la misma, calificándola de “error” al “desautorizar” el pacto alcanzado entre las centrales sindicales y el Gobierno⁵²⁸.

El proceso de desgaste de la izquierda más allá del PSOE volvió a escenificarse cuando, en abril de 1997, los sindicatos UGT y CCOO y las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME alcanzaron un acuerdo para llevar a cabo una nueva reforma laboral. IU manifestó su total oposición a una reforma que interpretaban como lesiva para los intereses de los trabajadores, abaratando el despido y manteniendo todo lo referente a la contratación temporal (polémico aspecto impulsado en la anterior reforma del mercado de trabajo de 1994). Si bien el bloque del PCE defendió dicha oposición, los sectores críticos como Nueva Izquierda no se sumaron a la condena y se posicionaron a favor de defender el acuerdo que los sindicatos habían firmado⁵²⁹.

Por su parte, el Gobierno se sumó al pacto entre la patronal y los sindicatos, de manera que en mayo se promulgaron los Reales Decretos-Ley 8/1997 y 9/1997⁵³⁰ que desarrollaron lo pactado, finalmente derogados y sustituidos por la Ley 64/1997, de 26 de diciembre, por la que se regulan los incentivos en materia de Seguridad Social y de carácter fiscal para el fomento de la contratación indefinida y la estabilidad del empleo⁵³¹. De esta manera, el Ejecutivo conseguía volver a reivindicar su capacidad para llegar a

⁵²⁷ Nueva Izquierda congregó a una corriente crítica con la política de enfrentamiento directo con el PSOE que la dirección de IU desarrolló durante la última legislatura de Felipe González. Estrategia que fue denominada por medios cercanos al PSOE como “la pinza” (aludiendo a una supuesta alianza entre IU y el PP para derrocar al Gobierno socialista). Esta escisión, que abogaba abiertamente por un acercamiento al PSOE, terminaría integrándose en el mismo a principios de los años 2000.

⁵²⁸ Este episodio supuso un ejemplo más del proceso de fragmentación interna que IU sufrió a finales de los años noventa, situación de debilidad que se incrementó a partir de la renuncia de Julio Anguita como dirigente. *Vid. El País*, 21-II-1997, p. 20.

⁵²⁹ *El País*, 15-IV-1997. Disponible en: https://elpais.com/diario/1997/04/15/economia/861055212_850215.html (fecha de acceso: 05/08/2022).

⁵³⁰ Real Decreto-Ley 8/1997, de 16 de mayo, de medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo y el fomento de la contratación indefinida, y Real Decreto-Ley 9/1997, de 16 de mayo, por el que se regulan incentivos en materia de Seguridad Social y de carácter fiscal para el fomento de la contratación indefinida y la estabilidad en el empleo, respectivamente.

⁵³¹ Para un análisis en mayor profundidad de la reforma laboral de 1997, véase: CACHÓN VILLAR, P., “La reforma laboral de 1997 y su incidencia en la empresa, en *Cuadernos de Estudios Empresariales*, 8 (1998), pp. 293-307.

acuerdos de gran trascendencia con los agentes sociales, comparándolo con la incapacidad de los gobiernos socialistas anteriores. Se potenciaba, de esta manera, la imagen del PP como partido dialogante, frente a la imagen de formación sistemáticamente opuesta a los intereses de los sindicatos que el PSOE había tratado de construir durante la campaña electoral⁵³².

De vuelta a la reforma de las pensiones, a finales de abril continuó el debate sobre el Proyecto de ley de consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social, tras la incorporación de varias enmiendas. Las posiciones de los partidos no variaron demasiado de las expresadas en el mes de febrero.

El BNG, pese a reconocer la introducción de algunas modificaciones positivas, mantuvo que el núcleo de la reforma seguía sin alterarse, una modificación que supondría “un recorte en la cuantía de la mayoría de las futuras pensiones” y que estaría imbuida de la filosofía de disminución del gasto público, recorte de los derechos de los trabajadores y privatización que el Tratado de Maastricht habría impulsado. Se añadía, además, la acusación hacia el Gobierno de pretender “acabar con el sistema de redistribución de la riqueza” al sentar las bases de una reducción del sistema a “mínimos de subsistencia” a la vez que se reservaría la complementación de las pensiones por vía privada para “los privilegiados”. En definitiva, el BNG, como ya hizo anteriormente, mantuvo un discurso casi calcado al de la línea oficial de IU, alejándose así de la corriente dominante⁵³³.

Pedro Vaquero, portavoz de IU, señaló que el Proyecto de ley no contemplaba la posibilidad de que el Estado se encargase de realizar aportaciones en el supuesto de que las cotizaciones sociales llegasen a ser insuficientes para la financiación de las prestaciones contributivas. Junto a esto, recordó que el texto del PdT establecía que, si bien las prestaciones no contributivas se financiarían exclusivamente mediante aportaciones del Estado, las prestaciones contributivas lo harían básicamente (y se subrayaba esto último) mediante las cotizaciones sociales, pero también por aportaciones del Estado en caso de que fueran necesarias. Se trataba de una aclaración de enorme trascendencia, pues obligaba al Estado a intervenir de manera activa en el mantenimiento financiero del sistema contributivo en caso de que este atravesase un periodo de déficit. Igualmente, IU criticó que se hubiese rechazado una enmienda propia para establecer la

⁵³² Véanse las valoraciones acerca de los acuerdos sobre pensiones y sobre reforma laboral del ministro de Trabajo, Javier Arenas, en: *ABC Madrid*, 4-V-1997, p. 83.

⁵³³ *DSC*, núm. 79, 24-IV-1997, pp. 3.862-3.863.

obligatoriedad del Estado de destinar todos los excedentes de las cotizaciones sociales a la creación y ampliación de un Fondo de Reserva. La insistencia de la formación izquierdista en este tema se debió fundamentalmente a su interés por desterrar la posibilidad de que dichos excedentes pudieran ser utilizados para compensar una posible rebaja de las cotizaciones sociales, principal reclamación de la patronal. Al igual que el BNG, IU también criticó duramente medidas como la ampliación del periodo de cálculo de la base reguladora de las pensiones, así como el supuesto proceso de “asistencialización” al que el sistema estaría siendo conducido, en favor de una potenciación de los fondos y planes de pensiones privados⁵³⁴.

El tono utilizado por el PSOE a través de su portavoz, José Antonio Griñán, fue mucho más duro del mostrado en febrero. En esta ocasión los socialistas arremetieron contra el Gobierno por oponerse a la mayoría de las enmiendas presentadas que afectaban a las cuestiones más relevantes. La principal acusación fue la de estar pretendiendo recortar el sistema público para favorecer al sector privado, ya que en el Proyecto de ley se limitaban los topes máximos de cotización de la Seguridad Social, mientras que sí se permitía dicho aumento en los planes privados de pensiones, lo que interpretaban como un intento de incentivar estos últimos de manera injusta. Más aún, el PSOE acusó al Gobierno de estar rompiendo el consenso del PdT⁵³⁵.

Tras la intervención del portavoz del PP, en la que se limitó a reiterar las bondades del Proyecto de ley y a sugerir que las enmiendas presentadas por IU y el Grupo Mixto se situaban fuera del PdT, el texto fue sometido a votación y aprobado. Tras su paso por el Senado, el texto fue discutido por última vez el 26 de junio sin ninguna alteración de las posiciones de las distintas fuerzas (debido, también, a que su contenido apenas fue modificado, mucho menos en lo referido a las reformas centrales y más polémicas). IU criticó que el Gobierno ni tan siquiera hubiera aceptado una de sus enmiendas encaminadas a permitir a los trabajadores elegir los 15 años que habrían de tomarse en cuenta para el cálculo de su pensión (se mantendría, por lo tanto, el cálculo sobre los 15 últimos años). En definitiva, para IU este Proyecto de ley (ya a punto de alcanzar el rango de Ley) suponía un riesgo de ruptura del consenso del PdT. Por su parte, el PSOE se unió a las críticas de IU relativas a la falta de compromiso del Estado para con la financiación del sistema contributivo en caso de que los ingresos por cotizaciones fuesen insuficientes

⁵³⁴ *Ibid.*, pp. 3.865-3.866.

⁵³⁵ *Ibid.*, pp. 3.868-3.869.

(cuestión que sí estaba prevista en el PdT original), y acusó al Gobierno de realizar una interpretación “cicatera” y “oportunistas” de lo acordado en 1995⁵³⁶.

El PP defendió nuevamente el texto como resultado del diálogo con los sindicatos y subrayó lo que, a su juicio, suponía el principal logro del Proyecto de ley: el establecimiento por ley del mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas. El tono más duro fue reservado a la contestación de las críticas socialistas, acusando al PSOE de “dar bandazos” respecto a su posición, afirmando en ocasiones su apoyo y en otros su oposición al Proyecto⁵³⁷, y devolviéndole las acusaciones de ir en contra del espíritu del PdT al utilizarlo para “hacer política partidista”⁵³⁸.

Una vez culminados los debates en torno al Proyecto de ley, este fue aprobado de manera definitiva y publicado en el BOCG el 4 de julio, promulgándose apenas unos días después la Ley 24/1997, de 15 de julio, de consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social, con vigencia hasta el año 2000. El Gobierno del PP lograba de esta manera, liderar el proceso de reformas del sistema público de pensiones en la etapa post-PdT, alcanzando un importantísimo acuerdo con UGT y CCOO (lo que le garantizaba una relativa paz social y, a la vez, debilitaba a las formaciones de izquierdas que, al criticar al Proyecto de ley, entraban en disputa con las propias centrales sindicales). De cara a la opinión pública, el Gobierno obtenía una gran victoria al hacer valer su propuesta y, además, incidía en su pretendida imagen de partido de centro al lograr una reforma pactada con los sindicatos.

Pese a la superación del reto de aprobar la primera gran reforma de las pensiones desde el arranque del PdT, el Gobierno y sus iniciativas de desarrollo del mismo no estuvieron exentos de nuevas polémicas antes de la terminación del año. A finales de noviembre de 1997, volvía a constatar la ruptura entre las izquierdas y las derechas, al anunciar IU su abandono de la subcomisión del Congreso (integrada en la Comisión de Hacienda) encargada de estudiar y preparar la reforma de los sistemas de previsión complementaria. La formación dirigida por Julio Anguita se unía, de esta manera, a la postura ya

⁵³⁶ DSC, núm. 96, 26-VI-1997, pp. 4.824-4.827.

⁵³⁷ En efecto, la posición del PSOE en este asunto fue cambiante a lo largo de la tramitación del Proyecto de ley. En primer lugar, apoyó el texto en el Congreso, para posteriormente oponerse en el Senado (debido a la negativa del Gobierno de aceptar las enmiendas socialistas), y finalmente, en el último momento, volver a apoyarla en la votación definitiva, pese a mantener duras críticas. *Vid. ABC Madrid*, 26-VI-1997, p. 41, *ABC Madrid*, 27-VI-1997, p. 17, *El País*, 26-VI-1997, p. 53 y *El País*, 27-VI-1997, p. 63.

⁵³⁸ *Ibid.*, pp. 4.827-4.829.

manifestada por el PSOE, que dos meses atrás había también decidido abandonar los trabajos de la subcomisión⁵³⁹.

Desde inicios de la legislatura, el Gobierno había subrayado la importancia de promocionar los sistemas complementarios de pensiones como una forma de desahogar al sistema público y fomentar el ahorro. La redacción del PdT, en efecto, contemplaba este tipo de políticas y, aunque todos los partidos aprobaron el acuerdo, la realidad es que, como en otros tantos puntos, algunas recomendaciones eran menos prioritarias que otras según el criterio de cada formación. La potenciación del sistema complementario privado era, claramente, una de las concesiones que los partidos de izquierda admitieron a cambio de aprobar otras más cercanas a sus planteamientos, de tal manera que, pese a formar parte del contenido del PdT, medidas de este tipo fueron en todo momento altamente polémicas.

Así, el 27 de noviembre la subcomisión acordaba la aprobación de las recomendaciones sobre la reforma de los sistemas de previsión social complementaria, con la ausencia del PSOE y de IU, siendo apoyada por el PP y los partidos nacionalistas conservadores (PNV y CiU). Algunas de las principales medidas acordadas fueron la implementación de mayores deducciones a las aportaciones a planes de pensiones (además de otros tipos de beneficios fiscales) y el establecimiento de la posibilidad de que las personas con una edad cercana a la jubilación pudieran sobrepasar los límites generales de aportación a este tipo de productos financieros. Para Francisco Frutos, diputado de IU, la firma de este acuerdo significaba “un ataque frontal” contra el sistema público de pensiones, e incluso aseguró que se pretendía crear un sistema privado que entrase en competencia con el público, perdiendo así su carácter de complementario. Los partidos que apoyaron la medida, por su parte, insistieron en los beneficios de la misma e incidieron en que se acordó el impulso prioritario de los planes de pensiones de empleo, es decir, aquellos que suscribirían las empresas con sus trabajadores mediante convenios colectivos (fórmula preferida por el PNV y vista con mejores ojos por los partidos de izquierda)⁵⁴⁰.

⁵³⁹ *El País*, 28-XI-1997, p. 68.

⁵⁴⁰ *Ibidem* y *ABC Madrid*, 28-XI-1997, p. 43.

Continuaba, de esta manera, el camino de la reforma del sistema de pensiones al margen de la idea de consenso y de unidad que teóricamente el PdT había venido a asentar en la política española.

En febrero de 1998 se produciría el debate en el Pleno del Congreso acerca de la PNL presentada por PP, CiU, PNV y Coalición Canaria que recogía las conclusiones de la subcomisión parlamentaria antes mencionada⁵⁴¹. El portavoz del PP, Vicente Martínez-Pujalte, presentó el texto reseñando que el contexto de crecimiento económico, creación de empleo y asentamiento del sistema público de pensiones resultaba idóneo para plantear una profundización en el fomento de los sistemas complementarios. Para los populares, el recorrido de los mismos había sido “muy pequeño y limitado” hasta el momento, lo que requería de una mejora generalizada de su tratamiento fiscal. En un sentido similar se pronunció CiU, quienes destacaron el retraso de España en esta cuestión respecto a otros países europeos. El PNV quiso hacer hincapié en que la previsión social complementaria debería actuar siempre como complemento del sistema público, tratando así de contrarrestar las críticas lanzadas desde la izquierda que calificaban a este proyecto como una forma de crear un sistema alternativo que pretendería la sustitución del público. Para los nacionalistas vascos, la extensión de la previsión complementaria entre todas las rentas (no solamente entre las más altas) debería ser un objetivo fundamental, de tal manera que subrayaron la importancia de los planes de empresa y planes colectivos. Finalmente, en el sector de los que apoyaron la PNL, el portavoz de Coalición Canaria llegó a afirmar que “no hay otra solución” que acudir a los sistemas complementarios para garantizar que la pensión recibida fuese equivalente al salario percibido durante la vida laboral⁵⁴², especialmente ante la conjetura de que los gastos en previsión social irían en aumento por el proceso de envejecimiento demográfico⁵⁴³.

En la postura contraria se situaron los partidos de izquierda. IU criticó duramente la “exclusión” de las fuerzas progresistas de un acuerdo que, finalmente, tampoco había logrado un texto por consenso. De igual manera, el portavoz de IU definió como “fraude”

⁵⁴¹ En esta ocasión, tal y como aclaró el portavoz popular, el debate sobre las conclusiones de la subcomisión se realizó mediante la presentación de una PNL, dado que, por “razones formales” no fue posible la aprobación de las mismas como informe. Un curioso eufemismo para no referirse a la total ruptura de las conversaciones al abandonar el PSOE e IU la subcomisión.

⁵⁴² Dando por imposible que el sistema contributivo pudiese ser capaz de proporcionar rentas de sustitución equivalentes a los salarios percibidos. Un comentario que destacó por su excesivo tono derrotista y que trasladaba una imagen pesimista acerca de la fortaleza del sistema público.

⁵⁴³ DSC, núm. 132, 10-II-1998, pp. 6.910-6.916.

y como “una quiebra política del Pacto de Toledo” la presentación del texto mediante el trámite de una PNL al no haberse podido alcanzar un acuerdo en la subcomisión. Para el BNG, la PNL suponía un ahondamiento en el desmantelamiento del Estado del Bienestar, interpretándolo como una desviación consciente de recursos desde lo público a lo privado. A su vez, la formación gallega insistió en la existencia de un plan premeditado para recortar la cuantía de las pensiones públicas y abocar así a los ciudadanos a complementar sus pensiones mediante mecanismos privados. Finalmente, el portavoz del PSOE manifestó también la oposición frontal de su partido a la PNL, al coincidir en que esta planteaba un “debilitamiento de la Seguridad Social” anhelado por grupos de poder interesados en ello⁵⁴⁴.

Como era previsible, la PNL fue aprobada al contar las fuerzas que la apoyaban con la suficiente mayoría parlamentaria.

⁵⁴⁴ *Ibid.*, pp. 6.916-6.921.

4. El conflicto competencial entre el Gobierno central y las administraciones autonómicas en la gestión de las pensiones

Tras la aprobación de la Ley de consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social, el año 1998 preveía el inicio de una segunda mitad de la legislatura mucho más calmada. Por supuesto, los cruces de acusaciones y la tensión parlamentaria continuaron, pero hasta finales de aquel año no apareció un nuevo tema relacionado con las pensiones cuya trascendencia en la vida política española fuera tan reseñable como el agitado periodo vivido desde la conformación del primer gobierno del PP hasta el verano de 1997.

El debate sobre el estado de la nación celebrado en mayo volvió a traer consigo el enfrentamiento entre los distintos líderes políticos sobre la gestión de la Seguridad Social llevada a cabo por el Ejecutivo de Aznar. El PSOE centró su crítica en recalcar que el PP trataba destruir las bases del sistema público de pensiones. IU incidió en la insuficiencia de la cuantía de las pensiones (volviendo a reivindicar la equiparación de todas las pensiones mínimas con el SMI) y en las consecuencias negativas sobre el gasto público que la desregulación del mercado laboral y el proceso de integración en el euro estarían generando. En un sentido similar se pronunció el BNG, quien se mostró muy crítico con Aznar por las políticas de reducción del déficit público impuestas por el proceso de convergencia europea, cuyos efectos en la cuantía de las pensiones habrían sido del todo negativos. CiU, por el contrario, transmitió su confianza en el trabajo del Gobierno y celebró la revalorización de las pensiones y la previsible entrada en vigor en 1999 de la nueva regulación del IRPF por la cual la mayoría de pensionistas verían incrementada su pensión⁵⁴⁵. El PNV también se mostró relativamente satisfecho con el trabajo del Ejecutivo, al resaltar la mejora de las pensiones de viudedad y de orfandad⁵⁴⁶ y al posicionarse a favor de controlar el gasto social⁵⁴⁷.

⁵⁴⁵ Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras Normas Tributarias.

⁵⁴⁶ Por medio de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

⁵⁴⁷ Para una lectura completa de las intervenciones referidas durante el debate sobre el estado de la nación, véase: *DSC*, núm. 157, 12-V-1998, pp. 8.350-8.407, *DSC*, núm. 158, 13-V-1998, pp. 8.441-8.460 y *DSC*, núm. 159, 14-V-1998, pp. 8.472-8.476.

En septiembre, el PSOE impulsó una PNL por medio de la cual se instaba al Gobierno a mantener la mejora de las pensiones en aquellos casos en que la inflación real en un ejercicio económico fuese inferior a la inflación estimada⁵⁴⁸. De esta manera, el PSOE trataba de atacar al Gobierno con uno de los puntos en que la Ley 24/1997 actuaba de una manera que podría considerarse “limitadora” de los derechos de los jubilados, y que además vendría a contradecir relativamente el discurso triunfalista repetido por el Ejecutivo acerca de su garantía de mejora de las pensiones. El PSOE justificaba su PNL afirmando que, si la economía y la Seguridad Social marchaban favorablemente, no debería exigírseles a los pensionistas “devolver” ese incremento de la cuantía por encima del IPC. A esta PNL se sumaron el BNG e IU. CiU, Coalición Canaria e incluso la escisión de IU (Nueva Izquierda) votaron en contra de la PNL: la primera, por considerar que era un tema que debía debatirse de manera más pausada en el seno de la subcomisión de seguimiento del PdT, y las dos siguientes por cuestiones formales como la falta de concreción acerca de qué pensiones se verían afectadas por esta medida (considerando que debería aplicarse únicamente a las pensiones de menor cuantía). El PP, por su parte, se limitó a considerar que este debate ya se produjo cuando se discutió la Ley 24/1997 y acusó al PSOE de “ir dando tumbos”, de caer en “impaciencias y prisas injustificadas”, y de no renunciar al uso de las pensiones como “arma política arrojadiza”⁵⁴⁹. Finalmente, reivindicó la capacidad del Gobierno de mejorar el poder adquisitivo de las pensiones comparándolo con la situación de las mismas cuando el PSOE estaba en el poder⁵⁵⁰.

En octubre la oposición volvió a cargar contra la gestión del Gobierno al lamentar la falta de contundencia a la hora de culminar la separación de las fuentes de financiación, uno de los objetivos principales del PdT y de la propia legislatura. Si bien en los PGE de 1999 se establecía, por fin, la financiación de todos los gastos de Sanidad mediante la vía impositiva, parte de los gastos no contributivos en pensiones seguían financiándose mediante cotizaciones sociales. Nos referimos, por supuesto, a los complementos de mínimos, que serían durante muchos años el gran escollo que todas las administraciones

⁵⁴⁸ La ley 24/1997, en su artículo 11, modificaba la redacción del artículo 48 del texto refundido de la LGSS, de tal manera que establecía que en caso de que el IPC previsto para un ejercicio (en función del cual se realizó la revalorización) resultase ser superior al realmente producido, “las diferencias existentes serán absorbidas en la revalorización que corresponda aplicar en el siguiente ciclo económico”. Es decir, en caso de que se diese esta situación, los pensionistas verían recortado el crecimiento de sus pensiones en el siguiente ejercicio para compensar el exceso incrementado en el anterior.

⁵⁴⁹ De igual manera, volvieron a verse acusaciones acerca de buscar la quiebra del espíritu del Pacto de Toledo y de traicionar el principio del no uso de las pensiones de manera partidista.

⁵⁵⁰ DSC, núm. 176, 15-IX-1998.

tuvieron que enfrentar para poder terminar con la separación y clarificación de las fuentes de financiación del sistema. El 14 de octubre se produjo la comparecencia del secretario de Estado de la Seguridad Social, Juan Carlos Aparicio, a petición del PSOE, IU y del Grupo Mixto. El objetivo de la citación de Aparicio era el de confrontar el discurso triunfalista del Gobierno respecto a los avances producidos en el proyecto de los PGE para 1999.

El portavoz de IU, Pedro Vaquero, rechazó la lentitud con que se estaba avanzando en la separación de las fuentes de financiación en un contexto de bonanza económica como el que se estaba experimentando en aquel momento. Alejandro Cercas, del PSOE, achacó al Gobierno haber elevado el endeudamiento de la Seguridad Social por encima del existente cuando los socialistas abandonaron el poder, desaprovechando además la coyuntura favorable para la creación de reservas, tal y como estipulaba el PdT. Para el portavoz popular, Gerardo Camps, las críticas de la oposición respondían únicamente a un intento de “generar intranquilidad” entre la población anciana, y Juan Carlos Aparicio recalcó los dos grandes éxitos de los PGE de 1999 respecto a las pensiones: el mantenimiento del poder adquisitivo y el fin de la financiación de costes sanitarios mediante recursos propios de la Seguridad Social. Además, el PP había logrado que los agentes sociales apoyasen los PGE de 1999, lo cual suponía un argumento de peso para contraatacar el discurso de la oposición de izquierdas, cuya sintonía con las posturas sindicales había sufrido un claro desgaste desde el apoyo de CCOO y UGT al Acuerdo sobre pensiones de octubre de 1996, que sirvió de base para la aprobación de la Ley 24/1997 (tan criticada por la oposición)⁵⁵¹.

El Gobierno afrontaba la entrada en el último año de la legislatura (1999) en una posición sólida, gracias a una coyuntura económica favorable y a sus éxitos a la hora de desarrollar la reforma de las pensiones. Siendo conscientes del momento de fortaleza que atravesaban, los líderes del PP defendieron a finales de 1998 trabajar por una renovación anticipada del Pacto de Toledo para el siguiente año⁵⁵². En este sentido se pronunció el vicepresidente segundo del Gobierno y ministro de Economía, Rodrigo Rato, en el debate sobre los PGE de 1999⁵⁵³. Por supuesto, de haberse logrado, el PP podría haberse

⁵⁵¹ *DSC*, núm. 539, 14-X-1998, pp. 15.571-15.583.

⁵⁵² El texto del Pacto de Toledo de 1995 proponía, en su recomendación 15ª, la creación de una Ponencia que estudiase la situación actual y futura del sistema de la Seguridad Social cada cinco años y, a raíz de esto, la posible actualización de los criterios aprobados. Es decir, se planteaba esperar al menos cinco años para iniciar los trabajos de reflexión acerca de las medidas de corrección del acuerdo previo.

⁵⁵³ *DSC*, núm. 188, 27-X-1998, p. 10.038 y *DSC*, núm. 189, 28-X-1998, pp. 10.118-10.119.

presentado a las elecciones generales de marzo del año 2000 con un nuevo triunfo en lo que respecta a la consolidación del sistema de pensiones, lo que habría reforzado su candidatura⁵⁵⁴. Esta exposición de intenciones que el Gobierno lanzaba en este momento sirve como prueba de que, en adelante, y especialmente durante el año 1999, las elecciones generales del 2000 estarían en el foco de las distintas iniciativas y polémicas sobre las pensiones.

El PSOE se opuso a la intención de promover un “Pacto de Toledo II”, argumentando que todavía no se había agotado el original. Evidentemente, además de este tipo de razones, los socialistas eran perfectamente conscientes del impacto positivo que tendría para el Gobierno el acudir a los comicios pudiendo presentarse como los artífices de la renovación del PdT. Lejos de ello, el PSOE recriminó que se estuviese planteando una nueva versión del acuerdo cuando existían elementos nucleares del primero sin desarrollar, como el de la constitución de reservas financieras aprovechando el superávit que arrojaba el sistema como consecuencia del crecimiento económico. IU se unía a estas críticas y acusaba a Aznar de promover la reducción de las cotizaciones sociales mientras que no se creaba un Fondo de Reserva ni tampoco se equiparaban las pensiones mínimas con el SMI. Los de Anguita, especialmente molestos con unos PGE que, según ellos, no traducían la expansión de la economía a una mejora notable de la acción protectora de las pensiones, sospechaban que, si el Gobierno tenía tanta prisa en adelantar la renovación del PdT, era porque tenían interés en seguir profundizando en sus recortes. Ante este tipo de acusaciones, el PP volvió a situar a la oposición en el bloque de “los discursos catastrofistas”. Unos discursos que, para los populares, estarían precisamente dando voz a “quienes pretenden justamente acabar con nuestro sistema de la Seguridad Social”⁵⁵⁵.

Pero, sin lugar a dudas, la noticia que generaría mayor controversia durante los meses siguientes (y cuyo eco se extendería hasta la campaña electoral para los comicios del año 2000) fue el anuncio realizado por el presidente de la Junta de Andalucía, Manuel Chaves, en noviembre, acerca de su intención de elevar las pensiones no contributivas por encima

⁵⁵⁴ La renovación de las recomendaciones originales del Pacto de Toledo habría de esperar al año 2003, ya superado el ecuador de la segunda legislatura de Aznar.

⁵⁵⁵ Nótese que la idea de la existencia de grupos de presión interesados en debilitar la confianza en el sistema público de la Seguridad Social no era patrimonio exclusivo de los partidos de izquierda, sino que este tipo de alusiones también fueron empleadas por las derechas. En ambos casos, era el adversario el que estaría promoviendo estos discursos con sus posicionamientos o acciones, tratando de dibujar la imagen de la oposición como aliada de aquellas fuerzas, más o menos ocultas, que pretenderían derrocar al modelo público, cuya defensa recaería en el partido que acusaba al contrario de dicha traición.

del IPC para el año 1999, e incluso incrementar las pensiones asistenciales hasta un 7%. La idea fue lanzada el 10 de noviembre en un encuentro celebrado entre Chaves y la Federación de Organizaciones Andaluzas de Mayores (FOAM), añadiendo el presidente andaluz que esta medida debería ayudar a abrir el debate a escala nacional sobre el aprovechamiento de la favorable situación de la economía para la mejora de las pensiones. Incluso llegó a defender que también debían elevarse las pensiones contributivas inferiores al SMI por encima de la evolución de la inflación, lo cual interpelaba directamente al Ejecutivo central⁵⁵⁶.

Estas declaraciones serían el pistoletazo de salida de una larga y profunda polémica entre el Gobierno de la Nación y la Junta de Andalucía, a la que se sumarían otras administraciones autonómicas. El objetivo del PSOE andaluz parecía evidente: por un lado, se llevaba a cabo una mejora generalizada de las pensiones no contributivas (sobre las cuales la administración autonómica tenía competencias) en pleno año previo a las elecciones generales, con los réditos que esto pudiera generar. Y, por otro lado, el PSOE buscaba recuperar su imagen de impulsor de la mejora de las prestaciones sociales, precisamente en un contexto en que la oposición de izquierdas acusaba al Gobierno de no estar aprovechando el crecimiento de la economía para este tipo de avances. De esta manera, los socialistas iniciaban una ofensiva por la cual se planteaba un pulso a Aznar para demostrar quiénes apoyaban con mayor firmeza a los pensionistas. El Ejecutivo pasaba a encontrarse en una compleja situación. Si se oponía frontalmente a este tipo de medidas, se les podría acusar fácilmente de falta de compromiso para con los pensionistas más débiles. Si la apoyaba, el PSOE se encontraría en una situación ventajosa: no solo sería el partido que estaría marcando la agenda acerca de las pensiones, sino que los socialistas podrían presentarse ante el electorado como quienes lograron torcer la mano del Gobierno e imponer sus planteamientos incluso desde la oposición.

En sus declaraciones Chaves afirmó que la decisión de subir las pensiones no contributivas y asistenciales estaba ya tomada desde meses atrás, pretendiendo “marcar distancias con las políticas que emanan del Ejecutivo del PP”. Quedaba claro que no se trataba de una ocurrencia improvisada, sino de una medida inserta en una estrategia más elaborada que tenía como objetivo confrontar con el discurso del PP. De esta manera, el PSOE pretendía aparecer como la formación que hacía una lectura generosa del PdT

⁵⁵⁶ *El País (Andalucía)*, 10-XI-1998, p. 1.

frente a la supuesta interpretación limitada y centrada en el control del gasto que representaría el Gobierno⁵⁵⁷.

La respuesta no se hizo esperar. El ministro de Trabajo, Javier Arenas, calificó a esta medida de unilateral y contraria al PdT y al principio de caja única de la Seguridad Social. Para el Gobierno, la Junta estaba actuando de manera demagógica y electoralista, y abriendo la puerta a la proliferación de diferencias entre ciudadanos de distintos territorios⁵⁵⁸. El secretario de Estado de la Seguridad Social, Juan Carlos Aparicio, elevó el tono al acusar a Chaves de “situarse fuera del marco constitucional” e incluso afirmó que la Junta podría estar “al borde de la malversación”⁵⁵⁹.

El coordinador regional de IU en Andalucía, Antonio Romero, también vio con recelo la propuesta de la Junta, calificándola de “trucazo”. Para IU, la cuantía de las pensiones no contributivas y asistenciales era extremadamente baja, por lo que una elevación de las mismas en apenas 10.000 pesetas era una medida claramente insuficiente y que buscaba únicamente réditos electorales sin modificar la realidad de fondo. Para la formación de izquierdas, se trataba de “otra tomadura de pelo” que desviaba la atención del objetivo al que realmente se debía apuntar de manera inmediata: su equiparación con el SMI⁵⁶⁰.

Por el contrario, tanto UGT como CCOO apoyaron de manera unánime y entusiasta la iniciativa de Chaves, afirmando que se trataba de “la mejor oposición que la Junta ha podido hacer a las políticas conservadoras propiciadas desde el Ejecutivo central”⁵⁶¹.

No había dudas de que la batalla electoral se había reactivado. El año 1999 se preveía especialmente agitado por los intentos de la oposición de atacar la imagen de un Gobierno que se acercaba a las elecciones con importantes logros en su haber. El crecimiento de la economía y la reducción del paro eran realidades ineludibles. El proceso de convergencia europea también avanzaba a buen ritmo. Y en materia de Seguridad Social, Aznar había sorprendido a buena parte de sus opositores al conseguir un acercamiento inesperadamente fructífero con las centrales sindicales. Ante la imposibilidad de contradecir los datos macroeconómicos, las izquierdas centraron su estrategia de erosión contra el Gobierno en insistir en la idea de que estas mejoras macroeconómicas no se

⁵⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁵⁸ *ABC Madrid*, 11-XI-1998, p. 79.

⁵⁵⁹ *ABC Madrid*, 12-XI-1998, p. 75.

⁵⁶⁰ *El País (Andalucía)*, 11-XI-1998.

⁵⁶¹ *El País (Andalucía)*, 11-XI-1998.

estaban traduciendo en un verdadero perfeccionamiento de la capacidad protectora de las políticas públicas. Según esta lógica, Aznar no estaría trasladando este bienestar a las clases medias y bajas, sino que, como fuerza conservadora, estaría beneficiando únicamente a los más privilegiados. En este contexto es donde hemos de insertar iniciativas como las de la Junta de Andalucía, de corte claramente electoralista.

El Gobierno, por su parte, corría el riesgo de perder apoyos si no lograba convencer al electorado de que no solo se habían mejorado las cifras macroeconómicas, sino que esto también repercutiría en mejoras concretas para la ciudadanía. Es por ello que incluso tuvo que dar marcha atrás en algunos de los planteamientos que había defendido apenas un tiempo atrás. A finales de noviembre, Javier Arenas propuso al resto de grupos parlamentarios que firmaron el PdT que, pese a que la mejora de las pensiones realizada hubiera sido superior a la evolución real del IPC (por haberse previsto una evolución superior a la finalmente producida), no se hiciera “devolver” a los pensionistas lo que habían recibido de más. De esta manera, el Ejecutivo daba marcha atrás y terminaba aceptando lo que la PNL presentada en septiembre por el PSOE había propuesto. Apenas dos meses después, el Gobierno cambiaba de opinión, e incluso planteaba la modificación de la LGSS para afianzar la imposibilidad de revisar la actualización de las pensiones a la baja. Parece evidente, por lo tanto, que un cambio de opinión tan drástico en un espacio de tiempo tan corto respondía a un claro interés por combatir las medidas que el PSOE estaba lanzando en Andalucía⁵⁶².

Medidas cuya puesta en marcha no se hizo esperar. Antes de finalizar el año, la Junta de Andalucía aprobó la subida adicional de las pensiones no contributivas y asistenciales, asegurando que esto no atentaba contra la caja única de la Seguridad Social puesto que los fondos utilizados para la financiación de este tipo de prestaciones no derivaban de las cotizaciones sociales, es decir, de los recursos propios de la Seguridad Social. Chaves anunció, además, que la Junta incrementaría anualmente la cuantía de las pensiones por encima del IPC, según lo permitiesen las condiciones⁵⁶³. Para el Gobierno, la elevación de estas pensiones por encima de la cuantía general para todas las CCAA sí constituía un atentado contra el principio de caja única⁵⁶⁴. Arenas declaró no concebir la existencia de

⁵⁶² *ABC Madrid*, 30-XI-1998, p. 42.

⁵⁶³ El PSOE andaluz intentaba, de esta manera, defender la continuidad en el tiempo de esta medida, acusada por sus críticos de ser un mero intento esporádico por atraer votos.

⁵⁶⁴ Ante las advertencias del PP acerca de que esta medida podría ir en contra de la Constitución, Chaves reafirmó que el Estatuto de Autonomía andaluz atribuía competencias exclusivas a la Junta en asuntos asistenciales y de servicios sociales, y retaba al Gobierno a presentar un recurso de inconstitucionalidad en

“pensiones distintas en función de la comunidad autónoma a la que se pertenezca”, y el PP andaluz tachó la medida de electoralista, acusando a Chaves de “ofrecer a los pensionistas meras migajas a cambio de votos”⁵⁶⁵.

El plan socialista de presionar al Gobierno y avivar el debate sobre la necesidad de mejorar las pensiones no se detuvo, y el arranque del nuevo año continuó con la misma tónica que la finalización del anterior. El 4 de enero, *ABC* informaba de la inminente presentación por parte del PSOE de una PNL solicitando incrementos superiores al IPC en las pensiones del régimen general inferiores al SMI, con el objetivo de acelerar el acercamiento de sus cuantías con dicho SMI. Los socialistas atacaron al Gobierno por su política de concesiones a las compañías eléctricas (en pleno proceso de liberalización), subrayando la incoherencia de beneficiar a las grandes empresas aprovechando la mejora de la economía, a la vez que se negaba a los pensionistas una elevación de sus ingresos. Nuevamente, el PSOE intentaba presentarse como el partido preocupado por las clases populares, frente a un PP que estaría del lado del gran capital. El PP contraatacó aludiendo a los problemas internos que atravesaba el PSOE, afirmando que la iniciativa de Chaves tenía como objetivo “ganar poder ante el problema de la bicefalia o tricefalia dentro del partido”⁵⁶⁶. El ministro de Trabajo, Javier Arenas, manifestó la idea de informar a todos los pensionistas andaluces acerca de la revalorización de las pensiones por encima del IPC que se había producido “gracias al Gobierno”. Se trataba de una verdadera batalla por el relato que ambas formaciones tratarían de disputarse durante los meses venideros⁵⁶⁷.

El anuncio de Javier Arenas fue uno de los últimos que hizo al frente del Ministerio de Trabajo, pues ese mismo mes de enero de 1999 fue designado secretario general del PP, lo que derivó en que Aznar llevara a cabo la primera gran remodelación de su Gobierno. El puesto de Arenas fue ocupado por Manuel Pimentel, mano derecha de Arenas y de talante moderado.

caso de creer que se estaba incumpliendo la ley. Una posición firme que evidenciaba que la decisión de la Junta había estado meditada y planeada desde tiempo atrás. Por otra parte, la judicialización de este asunto lo pondría aún más en primera plana, lo que, de cara a la opinión pública, podría suponer el descrédito del Gobierno al oponerse a la mejora de las pensiones más bajas.

⁵⁶⁵ *ABC Sevilla*, 30-XII-1998, p. 37 y *El País*, 30-XII-1998.

⁵⁶⁶ Tras el abandono de Felipe González de la Secretaría General del PSOE en 1997, el liderazgo del partido había quedado muy debilitado, existiendo numerosos candidatos de peso para ocupar esa posición, y una constante lucha por el poder.

⁵⁶⁷ *ABC Madrid*, 4-I-1999, p. 56.

Sin embargo, la tensión entre el Gobierno y la oposición no dejaría de ir en aumento. En su estreno en la Comisión de Política Social y Empleo, Pimentel entró en una discusión directa con el diputado socialista Alejandro Cercas. Ambos se acusaron mutuamente de incumplir el PdT. El socialista afirmó que la situación financiera de la Seguridad Social había empeorado, y que el gasto en pensiones respecto al PIB se había reducido. Pimentel, por su parte, afeó la actitud de Cercas acusando al PSOE del uso electoralista de las pensiones (haciendo referencia no solo a los ataques hacia la gestión popular, sino a la decisión de la Junta de Andalucía de elevar las pensiones no contributivas y asistenciales inferiores al SMI). Para el nuevo ministro, la decisión de Chaves suponía “plantear una carrera a ver quién sube más las pensiones, una carrera entre buenos y malos muy peligrosa, y más en periodo electoral”, algo que iría en contra del espíritu del PdT. El diputado de CiU, Carles Campuzano, tuvo que intervenir ante la escalada de la crispación para recordar a ambos bandos que el PdT fue creado precisamente para evitar que las pensiones fuesen utilizadas como arma electoral. Igualmente, Pimentel anunció su deseo de iniciar la renovación del acuerdo ese mismo año, aunque admitió que la creación de la ponencia para debatirlo sería decisión de todos los grupos parlamentarios (de manera que el Gobierno parecía rebajar su insistencia en iniciar los trabajos ese mismo año)⁵⁶⁸.

La polémica sobre el alza de las pensiones en Andalucía conocería un nuevo episodio a principios de marzo, cuando los sindicatos CCOO y UGT se mostraron críticos con la medida de la Junta. Si bien aclararon que no rechazaban la subida de las pensiones no contributivas, se mostraron en contra de que cada Comunidad Autónoma actuase por su cuenta en este campo, lo que podría generar desigualdades entre territorios. Según la interpretación de las centrales sindicales, las pensiones no contributivas sí formaban parte de la Seguridad Social, por lo que su gestión no correspondería a las CCAA. Para matizar sus declaraciones, ambos sindicatos dijeron apoyar la paga puntual de 9.000 pesetas planteadas ese mismo año por la Junta, pero consideraban que una subida generalizada de las pensiones no contributivas debería debatirse en las Cortes Generales. En definitiva, los sindicatos se encontraban en una compleja situación al no poder oponerse a una mejora de las pensiones (como, por otra parte, siempre habían defendido) ni tampoco poder aceptar que se iniciase una carrera entre CCAA por mejorarlas al margen de las disposiciones del Gobierno de España y de las Cortes Generales, pudiendo derivar en la

⁵⁶⁸ DSC (Comisión de Política Social y Empleo), núm. 616, 16-II-1999, pp. 17.930-17.963, *ABC Madrid*, 17-II-1999, p. 22 y *El País*, 17-II-1999.

ruptura del principio de igualdad y solidaridad de la Seguridad Social⁵⁶⁹. Desde IU, el secretario general del PCE, Francisco Frutos, se sumó a la interpretación de los sindicatos y añadió que toda subida de las pensiones debería ser general, evitando así “agravios comparativos” entre regiones⁵⁷⁰.

El siguiente paso en la estrategia de presión del PSOE fue la presentación de una PNL en la que se defendía la subida de las pensiones mínimas y no contributivas en el ejercicio de 1999. De esta manera, los socialistas elevaron el debate abierto por la Junta de Andalucía a nivel nacional. La propuesta presentada, en todo caso, no planteaba una elevación excesivamente notoria de estas pensiones, sino de apenas 2.000 pesetas mensuales (28.000 anuales). Coalición Canaria se opuso argumentando que el aumento del número de pensionistas previsto para los próximos años podría poner en peligro el equilibrio del sistema, y destacando las ventajas fiscales que se habían impulsado mediante la última ley reguladora del IRPF. Para CiU, la PNL socialista rozaba la demagogia, y lamentaba el uso partidista de las pensiones que, según la formación catalanista, el PSOE estaría ejerciendo, rompiendo así con el espíritu del PdT. El PP, como es lógico, se opuso también a la PNL y compartió la opinión de que se trataba de un movimiento populista e irresponsable que respondía a la estrategia preelectoral de la oposición. El único apoyo llegó desde IU, aunque recalando la insuficiencia de una subida de 2.000 pesetas mensuales, y proponiendo que sería más conveniente empezar por la elevación de las pensiones mínimas contributivas para equiparlas al SMI. Incluso IU acusó al PSOE de proponer este tipo de cuestiones por una mera estrategia electoral para confrontar con el Gobierno⁵⁷¹.

En el debate sobre el estado de la nación celebrado en junio, las principales tensiones en materia de pensiones tuvieron como eje central la polémica sobre la elevación de las mismas. El líder socialista, Joaquín Almunia, echó en cara a Aznar el haberse opuesto al aumento de 2.000 pesetas mensuales propuesto por el PSOE en su PNL de marzo, y criticó que aún no estuviese completada la financiación de los complementos de mínimos mediante recursos estatales, pese a su naturaleza no contributiva, ni la constitución del Fondo de Reserva. Aznar defendió la labor del Gobierno, la instauración por ley del

⁵⁶⁹ La posición de UGT y CCOO de Andalucía fue distinta, posicionándose a favor de la iniciativa de Chaves y negando que esto rompiera la mencionada caja única.

⁵⁷⁰ *ABC Madrid*, 4-III-1999, p. 19 y 5-III-1999, p. 23; *El País*, 4-III-1999 y 5-III-1999.

⁵⁷¹ *DSC*, núm. 221, 16-III-1999, pp. 11.801-11.808.

mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones y el incremento de sus cuantías como consecuencia de la reducción de impuestos⁵⁷².

Por su parte, en julio el Tribunal Constitucional se pronunció en relación al conflicto de competencias presentado por el Gobierno en marzo, relativo a la supuesta inconstitucionalidad de la decisión de la Junta de Andalucía de elevar las pensiones no contributivas y asistenciales en diciembre de 1998. El recurso del Gobierno consideraba que la Junta había invadido las competencias del Estado y puesto en riesgo la caja única de la Seguridad Social, y su presentación supuso la suspensión cautelar del pago de los complementos hasta el pronunciamiento del Tribunal Constitucional. Tras varios meses de espera, a finales de julio el Tribunal avaló la medida de la Junta de Andalucía, lo que suponía un gran refuerzo de las posiciones socialistas. Pimentel, pese a respetar la decisión, siguió manifestando su convicción de que “las pensiones deben ser iguales para todos y no un mosaico”⁵⁷³.

El pronunciamiento del Tribunal Constitucional tuvo como efecto inmediato el anuncio por parte de varias administraciones autonómicas de la complementación de las pensiones no contributivas, siguiendo los pasos de Andalucía (CCAA como Cataluña⁵⁷⁴, Baleares o Canarias). Esto suponía un verdadero peligro para el Gobierno del PP, que veía no solo cómo desde Andalucía (tradicional feudo del PSOE) se les desafiaba, sino que cundía el ejemplo en otras regiones. Antes de que la situación se descontrolase aún más, y presionado por los acontecimientos, el ministro de Trabajo, Manuel Pimentel, informó de la intención del Ejecutivo de adelantar a septiembre de ese mismo año los trabajos de revisión del PdT, previstos para el año 2000. El objetivo del Gobierno era que en dicha revisión pudiera discutirse la elevación de ciertas pensiones mínimas de manera global, para evitar así las diferentes situaciones que podrían generarse según la Comunidad Autónoma. Por supuesto, una mejora de las pensiones no contributivas y asistenciales a pocos meses de las elecciones generales, especialmente en aquellas regiones gobernadas por la oposición, resultaría ser una catástrofe para los intereses

⁵⁷² DSC, núm. 248, 22-VI-1999, pp. 13.158-13.207 y DSC, núm. 249, 23-VI-1999, p. 13.300.

⁵⁷³ *ABC Madrid*, 25-VII-1999, p. 51 y *El País*, 25-VII-1999.

⁵⁷⁴ La *Generalitat* catalana informó de su decisión de seguir adelante con la complementación de las pensiones no contributivas pese al adelanto de la revisión del PdT a septiembre. Recordemos que las elecciones autonómicas catalanas se celebraban en octubre, lo que sin duda fue determinante para que el Gobierno de Jordi Pujol se mantuviera firme en su postura. En todo caso, la subida de estas pensiones se restringiría a unas 125-160 pesetas mensuales, lo que fue calificado de “farsa” por parte de la oposición. Para ICV, se trataba de “una ofensa a la dignidad de los pensionistas catalanes”. *Vid. El País (Cataluña)*, 31-VIII-1999.

electorales del PP. Por ello, el Ejecutivo intentaría impedir que determinados gobiernos autonómicos se “pusieran la medalla”, siendo el Gobierno central el encargado de poner en marcha dichas subidas a escala nacional. Para devolver el golpe, el PSOE presionó aún más y exigió a Aznar que aprobase un decreto-ley para incrementar de manera inmediata las pensiones contributivas mínimas y las no contributivas. De esta manera, los socialistas demostraban que, una vez más, tratarían de llevar al límite las posibilidades del Gobierno, en una espiral de reivindicaciones y exigencias que se desarrollaba a un ritmo sorprendentemente acelerado⁵⁷⁵.

El inicio del mes de septiembre estuvo claramente marcado por el enfrentamiento entre el Gobierno (concretamente el ministro de Trabajo, Manuel Pimentel) y los líderes regionales Manuel Chaves y Jordi Pujol. Ante la aprobación por parte de la *Generalitat* de la subida de las pensiones no contributivas (lo que constituía un claro choque entre el Gobierno y su socio de legislatura), Pimentel elevó el tono y amenazó con “recurrir hasta las últimas consecuencias” todas aquellas iniciativas que “rompan el principio de igualdad de las pensiones”, y advirtiendo que las pensiones no se convertirían en una “tombola de feria”. A su vez, el Ejecutivo aceleró las gestiones para propiciar el inicio de la revisión del PdT a mediados de septiembre⁵⁷⁶.

El cruce de reproches también se produjo entre el PSOE y CiU. El diputado socialista Alejandro Cercas declaró en un artículo publicado en *El País* y titulado “Pensiones: entre pillos anda el juego” que CiU había actuado de manera incoherente, puesto que se había negado sistemáticamente a apoyar las iniciativas socialistas en favor de elevar las pensiones más bajas durante los meses anteriores (incluso oponiéndose en su momento a la medida impulsada por la Junta de Andalucía), mientras que ahora se distanciaba del PP exclusivamente por intereses electorales⁵⁷⁷.

Como había planificado el Gobierno, a mediados de septiembre se retomó el debate sobre la revisión del PdT. Casi cinco años después de su aprobación, llegaba la hora de iniciar el análisis de los resultados obtenidos y evaluar las posibles mejoras y actualizaciones que pudieran ser necesarias. El arranque de estos trabajos a finales de la

⁵⁷⁵ *ABC Madrid*, 19-VIII-1999, p. 29 y *El País*, 19-VIII-1999.

⁵⁷⁶ *ABC Madrid*, 2-IX-1999, p. 48.

⁵⁷⁷ *El País*, 4-XI-1999.

legislatura hacía presagiar que no se lograrían finalizar antes de las nuevas elecciones, por lo que el proceso de revisión se prolongaría durante la siguiente legislatura.

El 14 de septiembre se debatieron en el Pleno del Congreso varias PNL que tuvieron como trasfondo esta revisión. El PP defendió que el desarrollo futuro del sistema de pensiones tuviese como base los principios de sostenibilidad, estabilidad e igualdad de prestaciones para todos los territorios de España. Los dos primeros principios hacían referencia a la necesidad de priorizar la viabilidad financiera, lo que podría entenderse como una crítica velada a las reclamaciones de aumento del gasto provenientes de la oposición. El tercer principio aludía directamente a la polémica, plenamente vigente, acerca del conflicto competencial entre CCAA por la subida de las pensiones más bajas. Junto a estos principios, el PP dijo estar comprometido con el diálogo social, trayendo a colación sus éxitos a la hora de alcanzar acuerdos con los agentes sociales (uno de los principales logros del Gobierno de Aznar durante esta legislatura). Por supuesto, los populares defendieron su gestión de las cuentas de la Seguridad Social y la mejora generalizada del poder adquisitivo de las pensiones durante los últimos años. Con respecto al PSOE, el tono fue duro desde el inicio de las intervenciones, asegurando que el socialismo “ha perdido la cordura política desde hace mucho”⁵⁷⁸.

El portavoz socialista, Fernando Gimeno, se mostró muy crítico con la intención del Gobierno de abrir el debate sobre la renovación del PdT en este momento, aunque dijo que el PSOE votaría a favor de tal propuesta “para que no se nos malinterprete”⁵⁷⁹. Sin embargo, dejó claro que consideraban que la PNL del PP no era más “un intento de evitar por los medios que tienen a su alcance que los socialistas y posiblemente otros grupos y otras instituciones puedan capitalizar la iniciativa de la subida de pensiones mínimas”. A estas alturas, era palpable tanto para el PP como para el PSOE (y también para el resto de formaciones) que existía una guerra abierta en torno a la instrumentalización electoral de las pensiones y todo lo que las rodeaba. Se trataba, por lo tanto, de un intercambio de golpes planificados a consciencia que tenían como objetivo recabar los mayores méritos posibles de cara a la nueva cita electoral, a la vez que se intentaba desprestigiar la imagen del adversario. Por lo demás, Gimeno volvió a trasladar la idea de que el PP gobernaba para las rentas altas al no haber tenido voluntad de trasladar los beneficios de la bonanza

⁵⁷⁸ DSC, núm. 255, 14-IX-1999, pp. 13.517-13.518.

⁵⁷⁹ El PSOE era consciente de que un voto en contra podría utilizarse para atacar su imagen, acusándolos de romper con el espíritu de diálogo y consenso que debía presidir los debates sobre el sistema público de pensiones. Un riesgo demasiado elevado a escasos meses de las elecciones generales.

económica reinante a una mejora de las prestaciones. Para finalizar, afeó el hecho de que la ponencia de seguimiento del PdT no se hubiera reunido en tres años y medio, habiendo paralizado su actividad a principios de la legislatura, lo que evidenciaba que las prisas del Gobierno por reabrir ahora el debate no tenían otra motivación que la electoral⁵⁸⁰.

Pedro Vaquero, de IU, manifestó la su disconformidad con el hecho de que se hubiera acometido tan tarde el debate sobre la necesidad de impulsar una revalorización más ambiciosa de las pensiones. Recordó que IU siempre consideró insuficiente el ritmo de actualización de las mismas, y que fue la primera fuerza política que defendió una mejora de las pensiones por encima de lo establecido en el PdT. Con respecto al PP, criticó que siempre hubiera pospuesto este asunto, supeditándolo al cumplimiento de las exigencias de control de gasto impuestas por el proceso de integración monetaria. Un gasto social que, recordaba, se encontraba lejos de la media europea, así como un porcentaje del PIB destinado a pensiones insuficiente y que había ido en descenso desde 1996. Manifestadas todas estas recriminaciones, IU expresó su interés en que se reabriese el debate, defendiendo la mejora de las pensiones contributivas y no contributivas mediante una ley (y no mediante un decreto-ley unilateral desde el Ejecutivo) que debería aplicar el Gobierno central y no las CCAA por separado⁵⁸¹. Para IU, las medidas de revalorización de las pensiones no contributivas y asistenciales impulsadas durante los últimos meses por determinados gobiernos autonómicos (especialmente Andalucía y Cataluña) constituían un uso electoralista de las pensiones. Frente a esto, defendían una equiparación generalizada de las pensiones tomando como referencia el SMI, aunque también exigían una mejora de este SMI⁵⁸². Finalmente, IU hizo un alegato a favor de que la futura ley de mejora de las pensiones estuviese consensuada con los agentes sociales (sindicatos y patronal)⁵⁸³.

Desde la escisión crítica de IU, Nueva Izquierda, también se lanzaron importantes censuras contra el Gobierno. El diputado Ricardo Peralta acusó al Ejecutivo de no haber cumplido con lo acordado en el PdT acerca de mantener el seguimiento y el diálogo en

⁵⁸⁰ DSC, núm. 255, 14-IX-1999, pp. 13.529-13.532.

⁵⁸¹ En relación a la polémica sobre el choque de competencias entre CCAA sobre la mejora de las pensiones, IU siempre manifestó sus reticencias a que fuesen las administraciones autonómicas las que, de manera independiente y desligada, tomasen estas decisiones, generando así diferencias entre territorios.

⁵⁸² Las propuestas concretas de IU sobre mejora de las pensiones fueron: 1) Fijación de la cuantía de las pensiones contributivas con cónyuge a cargo en el 100% del SMI; 2) Fijación de la cuantía de las pensiones contributivas sin cónyuge a cargo en el 85% del SMI; y 3) Fijación de la cuantía de las pensiones no contributivas en el 70% del SMI.

⁵⁸³ DSC, núm. 255, 14-IX-1999, pp. 13.518-13.520.

torno al mismo, puesto que durante prácticamente toda la legislatura no se había convocado a los distintos grupos parlamentarios para informarles acerca de los planes del Gobierno respecto a la evolución de la Seguridad Social. La comisión de seguimiento creada al inicio de la legislatura nunca contó con un plazo concreto de duración, por lo que, al no volver a convocarse, su vigencia caducó a los seis meses. Por lo tanto, para Nueva Izquierda, el Gobierno habría querido siempre asumir todo el protagonismo al liderar los acuerdos con los agentes sociales, y marginando al resto de formaciones políticas. Confirmando su cercanía a las posiciones del PSOE, Peralta se mostró a favor de las iniciativas impulsadas desde la Junta de Andalucía y desde la *Generalitat* catalana⁵⁸⁴. Respecto a la necesidad de convocar al PdT, se mostró especialmente interesado en que esto se produjese a la mayor brevedad, y acusó al Gobierno de pretender utilizar dicha convocatoria como una estrategia para alargar el debate sobre la mejora de las pensiones, evitando así su aplicación en 1999⁵⁸⁵.

Desde CiU se presentó una enmienda a la PNL del PP, por la cual instaban al Gobierno a crear de manera inmediata una comisión *ad hoc* para la revisión de las recomendaciones del PdT. Además, animaban a Aznar a introducir mejoras en las pensiones mínimas para el año 2000⁵⁸⁶. El tono amistoso con que el diputado catalán Josep López de Lerma se dirigió al Gobierno contrastó con sus ataques hacia el PSOE, a quien culpó de pretender utilizar el tema de las pensiones de manera electoralista cuando fueron los socialistas, según López de Lerma, quienes dejaron en 1996 “un agujero presupuestario cercano al billón de pesetas” (refiriéndose a la situación de la Seguridad Social al finalizar la anterior legislatura). Unas acusaciones llamativas, en tanto en cuanto desde la *Generalitat* se acababa de poner en marcha una iniciativa de mejora de las pensiones no contributivas inspirada en la impulsada por el PSOE en Andalucía⁵⁸⁷.

Desde Coalición Canaria también se apoyó la propuesta de reunir al PdT, aunque se mostraron escépticos acerca de la posibilidad de lograr un acuerdo de importancia antes del final de la legislatura. Por el contrario, se temían un uso demagógico del asunto (mucho más rentable en época preelectoral) antes que un debate serio y sosegado.

⁵⁸⁴ A diferencia de IU, Nueva Izquierda no criticó la presumible intencionalidad electoral detrás de estas medidas.

⁵⁸⁵ *DSC*, núm. 255, 14-IX-1999, pp. 13.520-13.521.

⁵⁸⁶ Nótese que, a diferencia de otros partidos de la oposición, CiU no exigió la introducción de mejoras en la cuantía de las pensiones mínimas para el año 2000, pese a que dicha formación sí lo implementó a escasas semanas de las elecciones autonómicas catalanas.

⁵⁸⁷ *DSC*, núm. 255, 14-IX-1999, pp. 13.523-13.525.

Mientras tanto, animaba al PP, CiU y PNV a acordar una subida de las pensiones mínimas en los PGE para el año 2000⁵⁸⁸.

Finalmente, el PNV intervino en la discusión para mostrarse también muy escéptico y crítico con el devenir de los acontecimientos. Consideraban desde la formación nacionalista vasca que la gran cantidad de propuestas que ahora se presentaban desde distintos grupos parlamentarios tenían como único objetivo el “aparecer en la foto” de cara a las elecciones. Unas propuestas “de última hora” que no irían en sintonía con las necesidades reales del sistema, es decir, una reflexión seria de la situación de las pensiones en España. Para el PNV, debían establecerse tres puntos prioritarios en el nuevo debate: 1) Acometer de manera decidida la separación de las fuentes de financiación; 2) Desmitificar el concepto de caja única, el cual consideraban que se había creado exclusivamente para “justificar la apropiación por el Estado de competencias propias de las CCAA”⁵⁸⁹; 3) Ahondar en el traspaso de competencias de gestión de la Seguridad Social a las CCAA⁵⁹⁰.

La PNL del PP fue aprobada y de ella derivó la resolución del Pleno del Congreso considerando necesario proceder a la creación, de forma urgente, de una Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por la aplicación de las recomendaciones del PdT, y en base a ello, analizar su desarrollo futuro⁵⁹¹.

Mientras tanto, el Gobierno aceleró las negociaciones paralelas que mantenía con los sindicatos, lográndose un acuerdo para la elevación de las pensiones más bajas (contributivas y no contributivas) para el año 2000 (se incluiría en los próximos PGE). Igualmente, el Gobierno también anunció la creación de un Fondo de Reserva para el siguiente año con una cantidad inicial de 60.000 millones de pesetas⁵⁹². La CEOE, por su parte, se mostró muy crítica con la forma en que se estaba desarrollando la evolución del

⁵⁸⁸ *Ibid.*, pp. 13.525-13.527.

⁵⁸⁹ El PNV fue en todo momento la formación más crítica con el concepto de caja única de la Seguridad Social, y el principal bloque de reivindicaciones que mantuvo a lo largo de los años estuvo directamente relacionado con la aspiración a un mayor reparto de competencias en favor de las administraciones autonómicas.

⁵⁹⁰ *DSC*, núm. 255, 14-IX-1999, pp. 13.527-13.529.

⁵⁹¹ *BOCG*, núm. 477, 23-IX-1999, p. 13.

⁵⁹² Por primera vez, y una legislatura después de la aprobación del PdT, se constituía el famoso Fondo de Reserva de las pensiones, que serviría para contrarrestar los efectos negativos sobre el sistema que un ciclo económico-laboral depresivo podría tener sobre el mismo. Durante los años siguientes, el Fondo de Reserva fue incrementando su dotación a medida que los excedentes del sistema de la Seguridad Social fueron en aumento. Véase el anuncio de su creación por parte de Aznar en: *DSC*, núm. 259, 22-IX-1999, pp. 13.721-13.722.

sistema de pensiones, denunciando la priorización de unas recomendaciones por delante de otras (una clara referencia a que, para la patronal, no se estaba avanzando lo suficiente en la rebaja de las cotizaciones sociales) y la proliferación de medidas coyunturales con el único objetivo de obtener réditos a corto plazo⁵⁹³.

También desde el PSOE se atacó al acuerdo firmado entre el Gobierno y los sindicatos. Su secretario general, Joaquín Almunia, intensificó aún más sus críticas al afirmar que Aznar estaba incumpliendo el PdT y que, por lo tanto, este estaba siendo “conducido por un despistado, un ignorante”. Descalificativos personales que fueron a más, llegando a calificar al dirigente popular de ser “un gobernante mediocre” y “la expresión máxima de la incoherencia y la frivolidad”. Esta elevación del tono parecía evidenciar la molestia de los socialistas con la consecución del acuerdo entre Gobierno y sindicatos, que en cierta medida permitía al Gobierno adjudicarse el logro de elevar las pensiones con el beneplácito de las centrales sindicales. Un golpe que, de cara a las inminentes citas electorales, favorecería al PP⁵⁹⁴.

Acercándose el periodo electoral, el Gobierno se mostró especialmente interesado en conocer la repercusión que las últimas tensiones y polémicas en torno a las pensiones y al PdT habían producido en la opinión pública. Es por ello que desde el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales se encargó la elaboración de un estudio sobre “Opinión pública y pensiones” a la empresa Demoscopia en septiembre de 1999⁵⁹⁵. El documento, a cuya consulta hemos tenido acceso para la elaboración de este trabajo, se sustentó sobre encuestas llevadas a cabo entre los días 15 y 25 de septiembre de 1999, lo que nos permite conocer de primera mano la sensibilidad de la sociedad española frente a esta temática en un momento especialmente delicado⁵⁹⁶. Pese a la gran trascendencia política de los debates analizados previamente, que ocuparon un lugar destacado en la actualidad parlamentaria, el informe describe un alto grado de indiferencia y/o desconocimiento acerca del debate sobre sistema de pensiones entre la población española. En lo referente

⁵⁹³ De esta manera, la legislatura acababa de una forma parecida a cómo empezó. El Gobierno volvía a priorizar sus acuerdos con los sindicatos con el objetivo de potenciar su imagen moderada y en favor de los trabajadores, mientras que la patronal se veía relativamente excluida y con sus aspiraciones más importantes sin alcanzar. *Vid. ABC Madrid*, 15-IX-1999, p. 15.

⁵⁹⁴ *ABC Madrid*, 27-IX-1999, p. 23.

⁵⁹⁵ El proyecto, presupuestado en 1.980.000 pesetas, fue dirigido por José Ignacio Wert, presidente de Demoscopia y futuro ministro de Educación, Cultura y Deporte en el Gobierno de Mariano Rajoy constituido en diciembre de 2011.

⁵⁹⁶ Para una consulta íntegra del mencionado estudio, véase: Archivo Central MITES, SGT, SG Informes Socioeconómicos y Documentación, Estudios incluidos en el programa del departamento (1989-2003), Opinión pública y pensiones. Demoscopia S.A., SIG R.E. 2007/15, caja 34.

al propio concepto de “Pacto de Toledo”, se afirmaba que era “una referencia vacía de significado nocional preciso para la inmensa mayoría de los españoles”⁵⁹⁷. Esta falta de conocimientos se aplicaba también a otras cuestiones como la financiación del sistema, los distintos niveles del mismo, o las administraciones encargadas de gestionar cada prestación.

Convendría detenernos en dos aspectos de gran actualidad en el momento que fueron analizados en el estudio. En primer lugar, el relativo a la opinión de la ciudadanía acerca de la elevación de las pensiones, siendo que la mayoría de ciudadanos (51%) estaría abiertamente a favor de una equiparación total de las pensiones no contributivas con el SMI. Sin embargo, un tercio de los encuestados manifestó su disconformidad al considerarlo algo injusto, dado que “daría igual trabajar que no trabajar”. La mayor parte de encuestados que expresaron una opinión favorable respondía al perfil de votante en paro, de clase media o media-baja y políticamente de izquierdas. Por el contrario, quienes albergaban mayores críticas eran los ciudadanos de clase alta o medio-alta cercanos al centro y a la derecha⁵⁹⁸.

En segundo lugar, con respecto al conflicto competencial entre el Gobierno central y las CCAA, se puso de manifiesto que una clara mayoría de los entrevistados de Andalucía (66%) y de Cataluña (68%) valoraban positivamente la elevación de las pensiones no contributivas impulsada por sus administraciones autonómicas. Sin embargo, los datos también demostraban que la mayoría de encuestados consideraban que la fijación de la cuantía de las pensiones no contributivas debía recaer en el Estado, y no en las CCAA⁵⁹⁹.

La inminencia de la terminación de la legislatura no impidió el desarrollo de algunas sesiones en el seno de la recién creada Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por el Pacto de Toledo. El 20 de octubre, el ministro de Trabajo, Manuel Pimentel, compareció ante la Comisión para realizar una valoración general del PdT hasta el momento. Destacó la capacidad del Gobierno del PP para alcanzar acuerdos con los agentes sociales y, sobre todo, la puesta en marcha de la Ley 24/1997, a la que calificó de “hito” en el devenir del sistema de la Seguridad Social. A su vez, destacó los

⁵⁹⁷ Tres cuartas partes de los encuestados fueron incapaces de dar ninguna respuesta relacionada con el mismo, porcentaje que se incrementaba hasta el 80% entre los mayores de 65 años (es decir, los más afectados por esta cuestión).

⁵⁹⁸ Archivo Central MITES, SGT, SG Informes Socioeconómicos y Documentación, Estudios incluidos en el programa del departamento (1989-2003), Opinión pública y pensiones. Demoscopia S.A., SIG R.E. 2007/15, caja 34, pp. 47-50.

⁵⁹⁹ *Ibid.*, pp. 51-57.

que, a su juicio, habían sido los grandes éxitos del Gobierno en materia de pensiones: avance en la clarificación y separación de las fuentes de financiación, constitución del Fondo de Reserva durante el año 2000, mejora del poder adquisitivo de las pensiones, incremento del principio de contributividad, etc. Igualmente, elogió el reciente acuerdo de septiembre con los sindicatos para la revalorización de las pensiones mínimas. En definitiva, desde el Gobierno se defendía un mensaje con un claro tono triunfalista, que afirmaba haber ejecutado de manera destacada la mayoría de las recomendaciones del PdT, o al menos las más importantes⁶⁰⁰.

En su turno de palabra, el portavoz del PSOE, Fernando Gimeno, trató de contradecir el mensaje del ministro. Para los socialistas, la gestión del PdT encabezada por el Gobierno del PP había sido deficiente. En primer lugar, negó que se hubiera producido un cumplimiento generalizado de las recomendaciones de 1995, empezando por la de realizar un intenso seguimiento del PdT, dado que era ahora, a finales de legislatura, cuando se reunía la Comisión de seguimiento. Igualmente, criticó la falta de culminación de la separación de las fuentes de financiación (cuando se preveía que dicha terminación se produciría antes del año 2000), e igualmente restó importancia a la constitución del Fondo de Reserva, considerando que su cuantía inicial (60.000 millones de pesetas) era insuficiente. Pese a estas críticas, los socialistas sí valoraron de manera positiva la Ley 24/1997, con la que afirmaban estar de acuerdo “en lo más importante”⁶⁰¹.

En un sentido similar se pronunció Pedro Vaquero, portavoz de IU, quien también destacó la falta de diálogo del Gobierno con el resto de grupos parlamentarios. Señaló que el Ejecutivo había tratado de utilizar los acuerdos con los sindicatos para obviar el cumplimiento de la recomendación 15ª del PdT (acerca de las labores de seguimiento del mismo)⁶⁰². Sobre la Ley 24/1997, recordó que IU fue la principal opositora, considerándola “una lectura regresiva del Pacto de Toledo”. Además, lamentaba que se habieran primado las pensiones complementarias privadas sobre las públicas, que no se hubiera culminado la separación de las fuentes de financiación, que no se hubiera abordado el tema de la simplificación de los regímenes especiales de la Seguridad Social,

⁶⁰⁰ DSC (Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por el Pacto de Toledo), núm. 780, 20-X-1999, pp. 23.126-13.131.

⁶⁰¹ *Ibid.*, pp. 23.131-23.135.

⁶⁰² IU mantuvo durante toda la legislatura una clara oposición a la tendencia del Gobierno de apoyarse en los pactos alcanzados con los agentes sociales (especialmente con los sindicatos) para justificar así la puesta en marcha de sus reformas, sin contar demasiado con la oposición política. Para IU, eran los representantes parlamentarios a quienes les correspondía la labor de velar por el cumplimiento del PdT.

e incluso que la constitución del Fondo de Reserva se fuese a realizar sin aclarar los criterios por los cuales se regiría, temiendo que la cuantía de las aportaciones dependería del criterio aleatorio del Gobierno⁶⁰³.

La interpretación de CiU fue muy distinta. Como principal apoyo del Ejecutivo, valoraba de manera “positiva” y “satisfactoria” el desarrollo del PdT entre 1996 y 1999. Para los nacionalistas catalanes, este periodo se había caracterizado por “un intenso diálogo social” que CiU había apoyado desde el primer momento. Por supuesto, también valoraban positivamente la Ley 24/1997, la cual dijeron considerar “la ley más importante de desarrollo del Pacto de Toledo”. Siguiendo con su defensa de la labor gubernamental, el portavoz de CiU, Carles Campuzano expresó su oposición a considerar que el Gobierno no había buscado el consenso político en el Parlamento, acusando al PSOE de lanzar este tipo de recriminaciones a la vez que se había negado sistemáticamente a apoyar la creación de la Comisión de seguimiento a principios de la legislatura. Con respecto a la reciente creación de la Comisión de seguimiento actual, CiU se mostró muy a favor de su constitución como comisión no permanente, de tal manera que se acababa con el problema de su límite temporal, pudiendo prolongar sus trabajos de manera indefinida. Por lo tanto, apostaba por repetir dicha fórmula en la siguiente legislatura. En términos generales, CiU defendió que la situación del sistema de pensiones era en 1999 mucho más favorable que la existente en 1996, recalcando así su apoyo al Gobierno de Aznar⁶⁰⁴.

El PNV, pese a su relativa cercanía con el Gobierno en cuestiones elementales, se mostró mucho más crítico que CiU. Para los nacionalistas vascos, Aznar había actuado erróneamente al no someter a debate previo en el Congreso sus acuerdos con los sindicatos (al igual que IU, el PNV también reclamaba un mayor protagonismo de las fuerzas políticas). Con respecto al desarrollo de los sistemas complementarios, consideraban que había sido la recomendación en la que más se había avanzado, aunque defendían seguir profundizando en ella. De igual manera, recordaron que el PNV seguiría insistiendo en el traspaso de competencias en materia de Seguridad Social a las autonomías, temiendo que fuese un punto que volviese a dejarse de lado en esta revisión del acuerdo⁶⁰⁵.

⁶⁰³ *Ibid.*, pp. 23.141-23.143.

⁶⁰⁴ *Ibid.*, pp. 23.138-23.141.

⁶⁰⁵ *Ibid.*, pp. 23.137-23.138.

Durante las semanas siguientes pasaron por la Comisión no permanente del PdT el catedrático Juan Velarde Fuertes (quien había participado en los debates de la Ponencia encargada de presentar el informe del PdT) y los presidentes de la CEOE (José María Cuevas) y de CEPYME (Antonio Masa). En esta última intervención, los representantes de la patronal criticaron el acuerdo con los sindicatos de 1996 (que no incorporó a las organizaciones empresariales) y lamentaron el insuficiente avance en la separación de las fuentes de financiación del sistema. Igualmente pusieron de manifiesto su disconformidad con el excesivo coste derivado de las cotizaciones sociales. Por supuesto, para ambas organizaciones debía aprovecharse la coyuntura expansiva de la economía para racionalizar la estructura financiera del sistema y reducir las cotizaciones sociales, argumentando que esto último repercutiría en un mayor crecimiento de la competitividad de las empresas españolas y, por lo tanto, de la creación de empleo⁶⁰⁶.

Apenas unas semanas antes de las elecciones, el ministro de Trabajo Manuel Pimentel presentó su dimisión irrevocable⁶⁰⁷, siendo sustituido por el hasta entonces secretario de Estado de la Seguridad Social, Juan Carlos Aparicio, quien ocuparía la cartera durante la siguiente legislatura hasta el año 2002. Una de las primeras decisiones tomadas por el nuevo ministro fue la de elevar la cuantía del Fondo de Reserva de 60.000 a 100.000 millones de pesetas⁶⁰⁸.

De esta manera, se alcanzaba el final de la legislatura con un balance relativamente positivo para el Gobierno de Aznar. Si bien la oposición de izquierdas se mantenía firme en sus críticas, el Ejecutivo había logrado avanzar sustancialmente en el desarrollo del PdT. Ciertamente era que muchas de las disposiciones incluidas en las recomendaciones de 1995 no se habían abordado y otras no se habían dinamizado con suficiente profundidad (sobre todo la relativa a la separación de las fuentes de financiación). Pero, al margen de estas cuestiones, la evolución de la economía era muy positiva, especialmente en comparación con la coyuntura de 1996, y nada hacía presagiar que dicha tendencia se torcería. Igualmente, el Gobierno había conseguido desarrollar un cercano y fructífero diálogo con los sindicatos, cuya relación con el PSOE e IU no pasaba precisamente por

⁶⁰⁶ DSC (Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por el Pacto de Toledo), núm. 817, 13-XII-1999, pp. 24.298 y ss.

⁶⁰⁷ Dimisión provocada por su implicación política en el “caso Aycart”. Vid. *El País*, 20-II-2000. Disponible en: https://elpais.com/diario/2000/02/20/espana/951001219_850215.html (fecha de acceso: 01/09/2022).

⁶⁰⁸ *ABC Madrid*, 26-II-2000, p. 56.

sus mejores momentos. Por todo ello, el PP afrontaba las elecciones con claras convicciones de renovar su liderazgo.

**CAPÍTULO VII: LA PRIMERA RENOVACIÓN DEL
PACTO DE TOLEDO (VII LEGISLATURA, 2000-2004)**

1. Introducción

A diferencia de lo ocurrido cuatro años atrás, en las elecciones de marzo del año 2000 el PP no solo revalidó su posición como primera fuerza política, sino que en esta ocasión obtuvo una mayoría absoluta que permitió a Aznar llevar a cabo una gobernanza sin depender del apoyo de otras formaciones. Esto, unido al afianzamiento en el poder tras los primeros años de gobierno y una coyuntura económica expansiva, derivó en una progresiva rebaja del diálogo con los agentes sociales que había caracterizado la anterior legislatura. Durante el periodo 2000-2004 la relación del Gobierno con los sindicatos no fue, ni mucho menos, tan fructífera, lo que afectó al devenir de los acuerdos sobre pensiones.

A su vez, la tardía puesta en marcha de la Comisión no permanente de seguimiento del PdT a finales del periodo anterior tuvo como consecuencia la necesidad de iniciar los profundos y complejos debates acerca del grado de cumplimiento del acuerdo durante esta nueva etapa. El PdT establecía la recomendación de valorar la situación del sistema público de pensiones cinco años después de su aplicación y, a raíz de este estudio, proponer posibles nuevas recomendaciones y líneas de actuación para continuar con la mejora del mismo. No fue hasta el año 2003, ya bien superado el ecuador de la legislatura, cuando se logró la firma de dicha revisión.

2. Las pensiones en los programas electorales de 2000

Como no podría ser de otra manera, las pensiones ocuparon un lugar destacado en todos los programas electorales del año 2000. En el caso del PP, sus propuestas para la nueva legislatura estuvieron muy relacionadas con su gestión durante el periodo 1996-2000. Es por ello que los populares se presentaron a los nuevos comicios basando sus promesas sobre pensiones en los siguientes puntos: 1) Continuar con las rebajas fiscales sobre el IRPF, especialmente para los trabajadores de menor renta y pensionistas; 2) Intensificar la promoción de los modelos complementarios de pensiones mediante mejores condiciones fiscales⁶⁰⁹; 3) Lograr la renovación del PdT; 4) Reafirmar las competencias plenas del Estado en materia de pensiones⁶¹⁰; 5) Seguir promoviendo medidas de flexibilización para la prolongación voluntaria de la vida laboral⁶¹¹.

El PSOE, por su parte, se centró en insistir en la idea de que el PP suponía un peligro para la continuidad del sistema público de pensiones, y especialmente un escollo para la redistribución de la riqueza. Por el contrario, el PSOE se presentaba a sí mismo como el gran creador y defensor de las políticas públicas y del Estado del Bienestar. Se observa a lo largo de la redacción relativa a las pensiones una constante alusión a la gestión del Gobierno de Aznar, tratando de combatir el mensaje triunfalista que el PP había utilizado durante la campaña⁶¹².

Si bien el PSOE no negaba la mejora de la economía y del empleo, sí que se insistió en que esta mejora de las cifras macroeconómicas no se había traducido en un reparto de la riqueza más justo. Respecto a la elevación del poder adquisitivo de las pensiones, los socialistas afirmaban que esto no se habría logrado de no ser por la presión ejercida desde la iniciativa de la Junta de Andalucía a finales de 1998 que, según la narrativa del PSOE, habría obligado al Gobierno a negociar la subida de las pensiones en septiembre de 1999.

⁶⁰⁹ Se proponía la ampliación de los límites financieros de aportación a planes de pensiones de empleo (es decir, aquellos suscritos de manera colectiva en el seno de las empresas).

⁶¹⁰ Una clara alusión a la polémica ocurrida a finales de la anterior legislatura a raíz del choque competencial entre el Gobierno central y los gobiernos autonómicos. La mayoría absoluta obtenida en el 2000 por el PP le permitiría aplicar una política recentralizadora mucho más firme que en la anterior etapa, en la que dependía de los apoyos de fuerzas nacionalistas.

⁶¹¹ Para más detalles acerca de las propuestas sobre pensiones en el programa del PP del año 2000, véase: PP, *Programa electoral 2000: El compromiso del centro*, pp. 14, 18, 21, 25, 42, 121-123.

⁶¹² Para más detalles acerca de las propuestas sobre pensiones en el programa del PSOE del año 2000, véase: PSOE, *Programa electoral 2000*, pp. 3, 23-26, 49-50.

El programa también dedicaba un importante espacio a recordar los avances en “la mejora de la calidad de vida de las personas mayores” alcanzados durante los gobiernos socialistas (universalización de la asistencia sanitaria, generalización del sistema de pensiones, creación de las pensiones no contributivas, etc.). Frente a esto, se afirmaba que “solamente la derecha” se había dedicado a desacreditar la tarea creadora de los socialistas “al tiempo que erosiona las bases del sistema público de protección social”.

En cuanto a las propuestas, el PSOE prometía: 1) Crear un Fondo de Reserva en el año 2000 con una cuantía de 200.000 millones de pesetas, teniendo como objetivo finalizar la legislatura 2000-2004 con una cantidad equivalente a “una mensualidad de las pensiones contributivas”⁶¹³; 2) Culminar la separación de las fuentes de financiación; 3) Llevar a cabo una mejora generalizada de las cuantías de las prestaciones; y 4) Proceder a la evaluación, al finalizar el año 2000, del grado de cumplimiento del PdT (cuestión que, por otra parte, se había iniciado ya en la anterior legislatura, y cuya culminación hubo de esperar al año 2003).

En el programa electoral de IU⁶¹⁴ el mensaje más repetido en relación a la situación del sistema de pensiones fue el de la existencia de una “ofensiva neoliberal” contra el gasto social. Por esa razón, para la formación izquierdista “los liberales” trataban de reducir las prestaciones del sistema público de pensiones, que constituía el capítulo con mayor peso cuantitativo en lo que a gasto en protección social se refería. Igualmente, no faltaron las alusiones a la existencia de intereses por parte de poderes financieros y compañías aseguradoras para hacerse con el control del negocio de las pensiones mediante la promoción de planes privados. IU acusaba también al “discurso neoliberal” de fomentar la idea de la inviabilidad del sistema público de pensiones, retorciendo los datos sobre envejecimiento demográfico para generar alar y utilizarlos como arma para atacar al modelo público.

Sobre la viabilidad presupuestaria del sistema de la Seguridad Social, IU incidía en que este “no puede quebrar” dado que el Estado era el último responsable del mismo, defendiendo por lo tanto que, en caso de que los ingresos por cotizaciones sociales no fuesen suficientes para costear los gastos de la Seguridad Social, estos deberían sufragarse

⁶¹³ La dotación de un Fondo de Reserva fue ya anunciada por el Gobierno del PP a finales de la legislatura anterior. En febrero de 2000, antes de las elecciones, su dotación fue incrementada hasta los 100.000 millones de pesetas.

⁶¹⁴ Para más detalles acerca de las propuestas sobre pensiones en el programa de IU del año 2000, véase: IU, *Programa electoral 2000: Somos necesarios*, pp. 35-37, 138-141, 172-173 y 175-178.

mediante impuestos. Es más, en el programa se afirmaba que “la separación presupuestaria entre Estado y Seguridad Social es meramente convencional”. Se trataba de un posicionamiento llamativo, teniendo en cuenta que la separación de las fuentes de financiación suponía una de las principales recomendaciones que vertebraban el PdT. IU no compartía totalmente la rotundidad de esta recomendación, considerando que no existían razones reales que justificasen que la financiación de la Seguridad Social se produjese exclusivamente con cotizaciones sociales. De esta manera, IU situaba como prioridad el mantenimiento de la Seguridad Social independientemente de que el sistema contributivo fuese capaz o no de costear íntegramente las pensiones, considerando así al Estado como el último y fundamental garante del mismo. Se trataba de una posición que pretendía alejar posibles tentativas de justificar el fin de la Seguridad Social y de las prestaciones a ella vinculadas en caso de que existiese un contexto en que dicho sistema no pudiese mantenerse por sí mismo.

En cuanto al gasto social, IU denunció su lejanía con respecto a la media europea, y propuso las siguientes medidas: 1) Aumento de las pensiones contributivas y no contributivas de la Seguridad Social, de manera paralela al incremento del SMI; 2) Aumento de la pensión mínima contributiva con cónyuge a cargo, equiparándola al SMI; 3) Aumento de la pensión mínima contributiva sin cónyuge a cargo, equiparándola al 85% del SMI; 4) Aumento de las pensiones no contributivas hasta el 70% de la pensión mínima contributiva sin cónyuge a cargo; 5) Reducción del periodo mínimo de cotización exigido para acceder a una pensión contributiva; y 6) Reducción de la edad de jubilación de los 65 a los 60 años, así como una total oposición a “cualquier medida que intente incentivar el retraso en la edad de jubilación”. Esta última propuesta resultaba, sin duda, la más polémica, puesto que iba diametralmente en contra de las tendencias europeas de incremento progresivo de la edad de jubilación. Además, el rechazo al incentivo del retraso en la edad de jubilación suponía contradecir lo establecido en el propio PdT y, por supuesto, situaba a IU en una posición totalmente alejada de la de la inmensa mayoría del resto de formaciones.

3. La actividad de la Comisión de seguimiento del Pacto de Toledo durante la primera etapa de la legislatura

Los resultados de los comicios de marzo otorgaron a Aznar una mayoría absoluta de la que no había gozado en la legislatura anterior. Liberado de sus ataduras y sin socios de gobierno con los que tener que llegar a acuerdos, esta segunda etapa del PP en el poder se caracterizó por la puesta en marcha de un programa más escorado a la derecha, dejando atrás buena parte de las tendencias moderadas demostradas previamente.

En el campo de las pensiones, Aznar dejó claro en el propio debate de investidura cuáles serían las líneas principales en las que el Gobierno se centraría durante los siguientes cuatro años. Entre ellas, se destacaban cuestiones como una nueva reforma fiscal (cuyos efectos supuestamente favorecerían a los pensionistas y a los trabajadores de menor renta) o la renovación del PdT. Con respecto a esto último, se anunciaba la conformación nuevamente de la Comisión no permanente de seguimiento del PdT, situando como prioridades en el debate los siguientes puntos: 1) La revisión del sistema de prejubilaciones (en un claro sentido limitador de las mismas); 2) La mejora de las pensiones más bajas (uno de los temas más polémicos arrastrados desde la anterior legislatura, y con enormes implicaciones electorales); 3) Seguir ahondando en la incentivación del retraso voluntario de la jubilación (uno de las líneas de desarrollo del sistema de pensiones prioritarias para el PP desde el inicio del PdT); 4) La potenciación de los sistemas complementarios (al igual que el caso, anterior, una de las recomendaciones del PdT más reivindicadas por las formaciones de derechas)⁶¹⁵. Cabe señalar que, en sus intervenciones, Aznar también aseguró que el Gobierno tendría como objetivo reducir el peso del sector público “para que no se detraigan recursos que puedan invertirse en las empresas”, lo que suponía la constatación de que en esta nueva legislatura se pretendería aplicar medidas liberalizadoras de mayor intensidad⁶¹⁶.

En definitiva, el nuevo Gobierno presumía de la gestión realizada. Varias fueron las alusiones a la capacidad del PP de sanear las cuentas de una Seguridad Social que habrían heredado con graves carencias de los gobiernos socialistas previos. Igualmente, se recordó la consecución por primera vez de superávit presupuestario en 1999, gracias al

⁶¹⁵ *DSC*, núm. 2, 25-IV-2000, p. 26.

⁶¹⁶ *Ibid*, p. 54.

incremento de afiliados⁶¹⁷, y la constitución de un Fondo de Reserva cuya cuantía se había elevado ya a los 100.000 millones de pesetas y que, previsiblemente, seguiría ampliándose⁶¹⁸.

El portavoz socialista y anterior ministro de Trabajo, Luis Martínez Noval aprovechó la sesión de investidura para criticar la forma de proceder del Gobierno de Aznar durante la legislatura anterior. Concretamente, reivindicó que se hubiera priorizado el lograr pactos políticos y, a partir de estos, trabajar en los acuerdos con los agentes sociales. Evidentemente el PSOE había sufrido en sus propias carnes la fructífera estrategia del Gobierno durante la etapa 1996-2000 mediante la cual se primaron los acuerdos con los sindicatos para reforzar, de esta manera, dichos pactos de cara a futuras críticas y revisiones de la oposición política. Este tipo de procedimientos dejaron a las fuerzas de izquierdas muy debilitadas a la hora de oponerse a los acuerdos firmados entre Gobierno y sindicatos. Además, favorecieron los enfrentamientos entre estos partidos y las centrales sindicales, tradicionalmente alineados⁶¹⁹.

Otro de los aspectos ante los cuales el PSOE tenía difícil poder llevar a cabo una crítica sólida era la cuestión del empleo. Los datos macroeconómicos eran indiscutibles. En España el paro estaba reduciéndose y esto suponía un argumento del peso del Gobierno para defender su gestión y la viabilidad del sistema de pensiones. Por lo tanto, los socialistas decidieron poner el foco en otro punto: la productividad. Según el argumentario del PSOE, la creación de empleo por sí sola no constituía una verdadera garantía de futuro para el sistema a largo plazo, ya que esto generaba una serie de derechos adquiridos que debían gozar los pensionistas del futuro. Por lo tanto, la consecución de unos niveles altos de productividad era, para los socialistas, el indicador real al que se debía prestar atención. Este aumento de la productividad sería la única manera de poder garantizar esos derechos adquiridos en un futuro en que la población activa sería, presumiblemente, bastante más reducida de la existente en ese momento, mientras que la población dependiente aumentaría como resultado del envejecimiento demográfico⁶²⁰.

⁶¹⁷ La buena marcha de la economía consolidó durante los años finales del siglo un crecimiento del empleo que se prolongó durante la primera década del siglo XXI hasta la crisis de 2008. En junio del año 2000 la Seguridad Social alcanzaba una nueva cifra récord al crecer las afiliaciones por encima de los 15 millones (15.127.020, concretamente). *Vid. ABC Madrid*, 18-VII-2000, p. 50.

⁶¹⁸ *DSC*, núm. 2, 25-IV-2000, p. 26.

⁶¹⁹ *Ibid.* pp. 34-35.

⁶²⁰ *Ibidem.*

Algo que sí quedaba meridianamente claro a la altura del año 2000 es que el PdT se había convertido en una cuestión que, si bien la mayoría de la población española no conocía en profundidad, sí actuaba como un significativo positivo. Esto explica el por qué fueron numerosos los intentos desde distintas opciones políticas por apropiarse de la “paternidad” del mismo. En esta ocasión llama la atención las varias alusiones que Luis Martínez Noval hizo al supuesto papel prioritario del PSOE en esta labor, afirmando que los socialistas fueron “los impulsores y padres del Pacto de Toledo tal y como hoy lo conocemos” o preguntándose “cómo no vamos a estar de nuevo en el Pacto de Toledo si somos los padres y madres de la criatura”⁶²¹. Resulta especialmente llamativo este intento de apropiación teniendo en cuenta que, en primer lugar, no había duda de que el impulso original que daría lugar a la ponencia que redactó el documento del PdT fue obra de CiU en febrero de 1994 y, en segundo lugar, que la etapa que discurrió entre la aprobación del mismo en abril de 1995 y el final de la V legislatura no se caracterizó precisamente por un desarrollo activo de las recomendaciones en él contenidas, sino más bien todo lo contrario.

Más a la izquierda del PSOE, el candidato de IU a la presidencia del Gobierno (y secretario general del PCE), Francisco Frutos, confrontó con Aznar al exigir (como venía haciendo IU desde tiempo atrás) la adecuación de las pensiones contributivas al SMI y las no contributivas a un 70% del mismo. Para Aznar, este tipo de posiciones representaban un ejercicio de maximalismo alejado de la realidad, llegando a preguntarse “cómo se puede hacer eso sin romper todo el sistema o sin llevarlo a la ruina”⁶²². El BNG, tradicionalmente alineado cerca de las posturas de IU, también afeó al Gobierno el supeditar el avance de las pensiones exclusivamente a la marcha de la economía⁶²³.

Las líneas maestras sobre las que el Gobierno pretendía desarrollar las pensiones a lo largo de esta nueva legislatura fueron complementadas por el ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, Juan Carlos Aparicio, en su primera comparecencia en la Comisión de Política Social y Empleo a finales de mayo. Se presentó una imagen muy favorable de la Seguridad Social, cuya situación calificó de “tranquila”, lo que había permitido la creación del Fondo de Reserva. Insistió en los principales objetivos marcados: continuar con la separación de las fuentes de financiación (especialmente en lo referente a los

⁶²¹ *Ibid.*, pp. 34-35 y 42.

⁶²² *Ibid.*, pp. 60 y 66.

⁶²³ *DSC*, núm. 3, 26-IV-2000, p. 99.

complementos a mínimos), mejorar las pensiones de viudedad y de orfandad, limitar las prejubilaciones, así como favorecer la flexibilidad en la edad de jubilación. El diputado popular, José Eugenio Azpiroz, añadía que el alargamiento de la vida laboral debía ser defendido en tanto en cuanto la esperanza de vida española se encontraba entre las más altas del mundo. Igualmente, apoyaba la idea de “racionalizar” (limitar) las prejubilaciones, aludiendo a que era una práctica habitual en determinadas empresas el uso abusivo de estas fórmulas para reducir plantillas y costes a costa de los recursos públicos⁶²⁴.

Como se había anunciado, la creación de la Comisión no permanente de seguimiento del Pacto de Toledo no se hizo esperar. El 14 de junio se produjo la sesión de constitución, quedando compuesta por 25 miembros (13 del PP, 6 del PSOE, 2 de CiU, 1 de IU, 1 del PNV, 1 de Coalición Canaria y 1 del Grupo Mixto) y presidida por el socialista Tomás Rodríguez Bolaños⁶²⁵. Desde entonces, la Comisión de seguimiento del PdT pasaría a ser el foro principal en que discurrieron los debates en torno a la actualidad y futuro del sistema de la Seguridad Social. De manera que, tras una VI legislatura en que tan solo fue convocada a última hora, durante todo el periodo que discurrió entre el inicio del siglo XXI hasta el límite de nuestra investigación (2011), esta Comisión se constituyó y desarrolló sus trabajos de manera constante legislatura tras legislatura.

La primera comparecencia en el seno de la misma fue la del ministro de Trabajo (Juan Carlos Aparicio), junto con el secretario de Estado de la Seguridad Social (Gerardo Camps, miembro de esta misma Comisión durante la legislatura anterior), para exponer la postura del Gobierno sobre las actuaciones a desarrollar en relación al PdT y cuáles serían las líneas de actuación del Ministerio de Trabajo al respecto. Aparicio se limitó a repetir lo que ya había expuesto previamente en la Comisión de Política Social y Empleo en materia de Seguridad Social, incidiendo en una de las cuestiones que fueron objeto de cierta polémica, como la relativa a la priorización que, según otros grupos parlamentarios,

⁶²⁴ Desde los primeros compases de la legislatura el Gobierno demostró un interés por la limitación de las prejubilaciones y por la promoción del alargamiento de la vida laboral superior al expresado por otras cuestiones. Si bien en la anterior etapa se apuntó hacia la idoneidad de profundizar en ello, se observa una clara intensificación de la atención dedicada a este tema, cuya impopularidad y polémica resultaba más que evidente. Es por ello por lo que se trataba de introducir el debate de a poco, como un globo sonda, con el objetivo de ir tanteando las posibilidades, apoyos y detractores. *Vid. DSC (Comisión de Política Social y Empleo)*, núm. 20, 30-V-2000, pp. 130-132 y 159.

⁶²⁵ Acuerdo de creación de la Comisión no permanente de seguimiento del Pacto de Toledo para la VII legislatura: *BOCG*, núm. 25, 5-VI-2000. Sesión constitutiva de la Comisión: *DSC (Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por el Pacto de Toledo)*, núm. 33, 14-VI-2000.

debería establecerse del diálogo político sobre el diálogo con los agentes sociales. Para el ministro de Trabajo, ambos eran compatibles y complementarios, de manera que no se manifestó abiertamente a favor de situar el diálogo político a un nivel superior que el diálogo social⁶²⁶. Más aún, recalcó la trascendencia de los acuerdos logrados con los sindicatos en la legislatura anterior. El temor de la oposición por quedar relegados a un segundo plano tenía sentido. Si el Gobierno anterior, que no contaba con mayoría absoluta, ya había priorizado los pactos con los agentes sociales, ¿qué le limitaba en esta ocasión para intensificar aún más ese escaso diálogo político?

José Antonio Griñán fue el encargado de representar al Grupo Socialista, iniciando su intervención con un análisis histórico acerca de los orígenes de la Seguridad Social desde principios del siglo XX, y especialmente a partir de la Segunda Guerra Mundial. En su discurso, Griñán identificó el final de los “Treinta Gloriosos” y la crisis de los años setenta como el punto de inflexión en el devenir de los Estados del Bienestar modernos, que habría derivado en la proliferación del mensaje neoliberal apadrinado por Margaret Thatcher y Ronald Reagan. Frente a este desarrollo, para el antiguo ministro socialista, España habría experimentado esta crisis del modelo keynesiano de manera más tardía, situándola en los años 1993-1995. En un intento por justificar la acción de gobierno socialista durante aquella época, Griñán vinculó esta situación con la existente también en otros países europeos, mostrándose satisfecho de que, en el caso español, no se apostase por una solución de corte neoliberal, sino que el Pacto de Toledo hubiese actuado como refuerzo del modelo contributivo y de reparto. Defendió, igualmente, el aumento del gasto en pensiones desde los años ochenta (coincidiendo con el arranque de los gobiernos socialistas) y, en definitiva, alabó la importancia de dicho acuerdo (interpretado por el PSOE como una reafirmación del modelo por ellos construido)⁶²⁷.

Respecto a la valoración que los socialistas realizaban sobre la evolución del PdT hasta el momento, Griñán destacó la insuficiencia en el desarrollo de la separación de las fuentes de financiación, añadiendo que durante la primera mitad de los años noventa se favoreció el crecimiento de las aportaciones que el Estado realizaba, vía PGE, al pago de prestaciones no contributivas. De nuevo, se hacía una defensa de la labor de los gobiernos socialistas, a la vez que se aseguraba que, de haberse mantenido ese ritmo, se habría

⁶²⁶ DSC (Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por el Pacto de Toledo), núm. 42, 28-VI-2000, pp. 826-827.

⁶²⁷ Identificamos aquí un nuevo intento de apropiación o, al menos, de vinculación del PdT con el PSOE y su proyecto de Seguridad Social.

logrado la financiación completa de los complementos a mínimos a la altura del año 2000. Una afirmación exagerada, sin duda, en vista de que tampoco los gobiernos socialistas de Rodríguez Zapatero pudieron concluir dicho proceso.

También el PSOE se posicionó en contra de reducir las cotizaciones sociales en vista de que, según su criterio, no estaba garantizado el equilibrio presente ni futuro del sistema. Una advertencia de cara a las posibles tentativas del Gobierno popular durante esta legislatura en relación a contentar los intereses del empresariado, tras una primera legislatura en la que en varias ocasiones se premiaron las relaciones con los sindicatos por sobre la patronal. Respecto al Fondo de Reserva, recientemente creado, Griñán pidió al ministro de Trabajo el establecimiento de un reglamento que dictaminara la forma en que los excedentes del sistema contributivo debían financiar dichas reservas. Finalmente, los socialistas se mostraron muy a favor de fomentar la prolongación de la vida laboral, señalando además que en España el número de asalariados mayores de 60 años era excesivamente reducido, por lo que propusieron la adopción de medidas para el impulso del mantenimiento del empleo para los trabajadores de mayor edad⁶²⁸. Nótese, por lo tanto, la ausencia de discrepancias de fondo en una cuestión esencial en el diseño del sistema de pensiones, como es la edad de jubilación. Tanto el partido del Gobierno como el principal partido de la oposición coincidían en la idoneidad de fomentar la prolongación de la vida laboral más allá de los 65 años, punto también compartido por otras formaciones como CiU o el PNV.

La interpretación del PdT y su trayectoria era muy diferente en IU. Para Francisco Frutos, la renovación del acuerdo que se ponía en marcha en este momento suponía revivir la situación existente en 1995, cuando se aprobó el texto original. Como entonces, IU denunciaba la existencia de un “gran nivel de propaganda” para promocionar una incertidumbre infundada y artificial en torno a la viabilidad futura del sistema de la Seguridad Social, cuyo objetivo no era otro que el de fomentar los sistemas complementarios privados. Por ello, reclamaba que el debate en el seno de la Comisión del PdT se centrara en la defensa del modelo público, rechazando medidas propuestas ya por la patronal como la reducción de las cotizaciones. Como también se especificaba en su programa electoral, IU recordó el rol subsidiario del Estado respecto al sistema de pensiones (tanto en su vertiente contributiva como no contributiva), de manera que el

⁶²⁸ DSC (*Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por el Pacto de Toledo*), núm. 42, 28-VI-2000, pp. 828-831.

mantenimiento del sistema no debería ser puesto a debate en ningún momento, ya que en caso de insuficiencia de la parte contributiva el Estado debería sostenerlo mediante los ingresos procedentes de la vía impositiva. Por supuesto, Frutos aprovechó para incidir en la necesidad de incrementar las pensiones, especialmente las más bajas. Sobre la edad de jubilación, IU introducía una crítica poco reseñada por otras formaciones, recordando que la prolongación de la vida laboral dependía en gran medida del desgaste físico que determinadas profesiones suponían para el trabajador, de tal forma que “en la mayoría de los casos esa prolongación no es justa desde el punto de vista social”⁶²⁹.

Para CiU, autoproclamado impulsor del PdT, la situación del acuerdo era mucho más favorable en este momento que en sus inicios, lo que suponía una oportunidad excepcional para impulsar su desarrollo. Concretamente, la formación catalanista centraba sus intereses en los siguientes aspectos: 1) Mejorar la protección de las personas dependientes⁶³⁰; 2) Impulsar aún más la previsión complementaria; y 3) Avanzar en la mejora del régimen de autónomos. Todos estos puntos eran compartidos con el Gobierno⁶³¹.

La intervención del secretario de Estado de la Seguridad Social fue, a diferencia de la del ministro, mucho más extensa y detallada. Gerardo Camps, a quien Juan Carlos Aparicio había encomendado la labor de liderar el proceso de desarrollo del PdT, destacó los avances de la anterior legislatura. Por sobre todas las cosas, el PP incidió en afianzar la idea de que el periodo 1996-2000 había significado un cambio de rumbo para el sistema de la Seguridad Social, que habría pasado de una situación crítica a una estabilidad y proyección futura envidiables. Desde esta lógica, el PdT, pese a haber sido un acuerdo logrado por consenso por todos los partidos, tendría en el PP su más notable promotor. Idea que quedaba reforzada en las constantes referencias a la importancia del acuerdo alcanzado entre Gobierno y sindicatos (sin la participación de otras formaciones políticas) en 1996, que sirvió como base para la Ley 24/1997 de consolidación y racionalización de la Seguridad Social, el primer gran hito en la historia del PdT. Continuaban inalterables,

⁶²⁹ *Ibid.*, pp. 832-833.

⁶³⁰ La creación de una ley reguladora de la atención a las personas con dependencia comenzó a plantearse con cierta intensidad durante la presente legislatura. Sin embargo, no sería hasta el año 2006 cuando se aprobaría la famosa Ley de Dependencia, que tendremos oportunidad de tratar más adelante.

⁶³¹ *DSC (Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por el Pacto de Toledo)*, núm. 42, 28-VI-2000, p. 832.

por lo tanto, los esfuerzos por patrimonializar el valor político del acuerdo, en este caso desde el partido en el poder.

Junto a los logros alcanzados, Camps señaló lo que, a juicio del Gobierno, eran los grandes retos a los que el sistema se enfrentaba:

- 1) El envejecimiento demográfico. El gran problema de fondo de todos los sistemas de protección social occidentales era, sin lugar a dudas, la tendencia poblacional hacia el envejecimiento. Un envejecimiento que, pese a producirse de manera más tardía en España que en otros países de nuestro entorno, se había acelerado también a mayor ritmo, siendo España ya uno de los países con una tasa de natalidad más baja en el cambio de siglo. No solamente el número de pensionistas sería mayor en el futuro, sino también el coste de las prestaciones. Para el Gobierno, la mejor medida para combatir los efectos adversos de este envejecimiento demográfico era la continuación de la creación de empleo, aumentando así el número de afiliados a la Seguridad Social⁶³². Junto a esto, la prolongación voluntaria de la vida laboral más allá de los 65 años y la limitación de las prejubilaciones o jubilaciones anticipadas serían herramientas de aplicación prioritaria por parte del Ejecutivo⁶³³. Finalmente, y relacionado con este tema, se volvía a hacer referencia a la conveniencia de explorar la cuestión de la dependencia, en vista de las previsiones de incremento de grupos de población especialmente dependientes en los años próximos.
- 2) La incorporación de las mujeres al mercado laboral. Un fenómeno cuyos efectos positivos eran compartidos por el conjunto de los grupos políticos, pero que generaba nuevos retos como la aparición de nuevas fórmulas de convivencia familiar o la generación de derechos sociales propios por parte de un creciente número de mujeres, lo que incrementaría el coste en pensiones en el momento de su jubilación.

⁶³² Camps subrayó la diferencia de afiliados entre marzo de 1996 (12.342.000 afiliados) y la actualidad (más de 15 millones).

⁶³³ Una de las justificaciones más repetidas por el Gobierno a la hora de defender la limitación de las jubilaciones anticipadas era la de que estas favorecían la pérdida de autoestima de los trabajadores de mayor edad que se veían expulsados del mercado de trabajo “demasiado pronto”. Además, este tipo de fórmulas eran habitualmente utilizadas por algunas empresas para abaratar costes de personal trasladándolos a los fondos de la Seguridad Social.

- 3) La revolución tecnológica. Para el Gobierno, las nuevas tecnologías y la informática (en plena expansión a principios de los años 2000) debían incorporarse en la gestión de la Seguridad Social, permitiendo así optimizar sus servicios.
- 4) La inmigración exterior. Sin duda, otro de los fenómenos novedosos que la España del cambio de milenio experimentó. Una inmigración que, para el Gobierno, podría tener efectos positivos a la hora de mantener la relación de equilibrio entre cotizantes y pensionistas. Llama la atención la ausencia de menciones acerca de los desafíos derivados de la integración de estos colectivos, centrándose el análisis exclusivamente en los beneficios a nivel económico-laboral.

Finalmente, y conectando con uno de los grandes debates abiertos a finales de la anterior legislatura, el secretario de Estado dejó claro que el Gobierno defendería “la competencia plena del Estado en materia de pensiones en orden a evitar cualquier tipo de discriminación que pudiera originarse entre los españoles por su lugar de residencia”, lo que chocaba directamente con las reivindicaciones de los partidos nacionalistas (cuyo apoyo ya no era estrictamente necesario en esta legislatura)⁶³⁴.

Durante la segunda mitad del año, los datos que arrojaba la Seguridad Social siguieron reforzando las tesis del Gobierno acerca de que el sistema gozaba de una salud envidiable. A finales de septiembre las previsiones para el año 2001 vaticinaban que su presupuesto presentase nuevamente un superávit del 0,3% del PIB. Ante esta perspectiva, el Ejecutivo anunció un incremento del Fondo de Reserva de 90.000 millones más, de manera que se pretendía terminar el año 2001 en torno a los 190.000 millones de pesetas⁶³⁵. En todo caso, y pese a lo abultado de la cuantía, esta seguía encontrándose muy lejos de suponer una cantidad lo suficientemente importante como para actuar eficientemente como verdadera red de seguridad en caso de colapso del sistema. Algo que fue recordado en repetidas ocasiones por la oposición⁶³⁶.

A principios de octubre la Comisión del PdT albergó las intervenciones de varios expertos demográficos que expusieron sus valoraciones acerca de las perspectivas de

⁶³⁴ DSC (Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por el Pacto de Toledo), núm. 42, 28-VI-2000, pp. 836-844.

⁶³⁵ ABC Madrid, 29-IX-2000, p. 54.

⁶³⁶ La diputada socialista y miembro destacado de la Comisión de seguimiento del PdT, Isabel López i Chamosa, ironizaba acerca de los 100.000 millones de pesetas con los que el Fondo de Reserva contaba hasta el momento al afirmar que “100.000 millones son justo lo que este país se gasta en analgésicos en un año”. Vid. DSC (Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por el Pacto de Toledo), núm. 42, 28-VI-2000, pp. 845-847.

futuro de la población española y su impacto en el sistema de pensiones. Desde un principio, la cuestión demográfica había estado en la base de todas las discusiones sobre la reforma del sistema a largo plazo, por lo que el interés de estas comparencias era notable, sobre todo para conocer el posicionamiento de los distintos partidos ante una realidad ineludible como el envejecimiento poblacional.

La presidenta del INE, Carmen Alcaide Guindo, señaló la preocupante caída de la natalidad desde décadas atrás. La tasa de fecundidad española se situaba en el año 2000 en 1,15 nacimientos por cada 1.000 mujeres en edad fértil, cifra muy alejada del 2,1 necesario para la reposición poblacional. Según el INE, este tipo de tendencias no experimentaría grandes cambios, siendo la inmigración el principal factor que podría contrarrestarlas. Por todo ello, las perspectivas de futuro dibujaban un panorama demográfico envejecido, previéndose que se alcanzaría un máximo poblacional en torno al año 2010 que iría en descenso posteriormente. Esto tendría graves consecuencias para el sistema de pensiones, dado que aumentaría el número de personas mayores de 65 años. Aunque existían otros fenómenos que podrían ayudar a matizar estas tendencias como el incremento de la tasa de actividad al haberse ya iniciado un importante crecimiento del número de mujeres incorporadas al mercado laboral desde los años noventa. Pese a todo, para el INE se preveía un descenso de la población activa en relación a la población dependiente, lo que hizo que su presidenta sugiriese en un momento de su intervención la posibilidad de contemplar la capacidad de desempeñar labores más activas por parte de personas mayores de 65 años (lo que podría entenderse como un posicionamiento a favor de explorar la elevación de la edad de jubilación a medida que aumentaba la esperanza de vida). En todo caso, se quiso lanzar un mensaje final optimista al afirmarse que, pese a lo preocupante de las previsiones, existía capacidad para alterarlas mediante políticas de fomento de la natalidad y a fenómenos como el de la inmigración⁶³⁷.

En un sentido similar se expresaron los demás comparecientes, como el director general de Estadísticas de Población e Información del INE (Idelfonso Villán Criado), el investigador del Instituto de Economía y Geografía del CSIC (Juan Antonio Fernández Cordón), o la catedrática en Demografía de la Universidad Autónoma de Barcelona (Anna Cabré). Todos ellos compartían la opinión de que el futuro poblacional de España atravesaría ineludiblemente los grandes retos del envejecimiento demográfico, que las

⁶³⁷ DSC (Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por el Pacto de Toledo), núm. 63, 4-X-2000, pp. 1.466-1.472.

tendencias natalistas no tenían visos de alterarse sustancialmente, y que únicamente la inmigración (cuya intensidad desde finales de los años noventa fue sin precedentes) podría ayudar a aminorar estos desafíos.

Por todo ello, resulta sorprendente analizar la forma en que los principales partidos enfrentaron estas interpretaciones. Tanto el PP como el PSOE se caracterizaron en sus intervenciones posteriores por restar importancia a las proyecciones demográficas que los expertos habían realizado, poniendo el foco en el mensaje de que estas tendencias podían ser corregidas. Si bien es cierto que los investigadores y académicos consultados compartían la opinión de que existía margen para modificar las proyecciones, este margen era muy reducido y, en ningún caso, parecía posible un cambio radical de las tendencias⁶³⁸.

Aun así, José Antonio Griñán inició su respuesta alegrándose de escuchar que todo lo planteado eran hipótesis que podían alterarse mediante la voluntad política, por lo que afirmó que “nada es irremediable”. Igualmente, destacó exclusivamente los aspectos positivos de fenómenos como el aumento de la esperanza de vida, la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, o la limitación de la natalidad como resultado de una mayor capacidad de decisión de las familias acerca del número de hijos que deseaban tener. La única referencia a un cierto nivel de preocupación apareció cuando habló del tema de la financiación de un sistema en constante incremento de sus gastos, proponiendo la idea de que se deberían explorar fuentes adicionales que garantizaran la continuidad del sistema de pensiones, además de las cotizaciones sociales. Unas palabras ambiguas que podían ser interpretadas de muy distintas maneras: quizá aludía a la posibilidad de complementar la financiación del nivel contributivo del sistema de pensiones con fondos provenientes de los PGE, o quizá se estaba refiriendo a la idoneidad de potenciar aún más los sistemas complementarios de tipo privado⁶³⁹.

El portavoz del PP, Jesús Merino Delgado, también pareció restarle importancia a las proyecciones demográficas, centrándose en el mensaje optimista de que estas podían modificarse. Si bien reconoció que existían pocas formas para paliar los efectos del

⁶³⁸ La mayoría de intervenciones de los representantes políticos se centraron en considerar que las proyecciones demográficas no eran más que hipótesis y que existía capacidad para cambiar esa realidad. Un excesivo optimismo seguramente influido por la coyuntura económica favorable del momento, que dio alas a una sobrevaloración de la capacidad del país de remontar unas tendencias demográficas que afectaban a todo Occidente de manera muy parecida.

⁶³⁹ *Ibid.*, pp. 1.472-1.474.

envejecimiento demográfico, consideró importante prestar atención a la inmigración y al fomento de los sistemas complementarios. Sobre lo primero, el PP continuó remarcando los efectos positivos en el plano económico y laboral de la inmigración, afirmando que esta aportaba más de lo que recibía⁶⁴⁰. Respecto al fomento de los sistemas complementarios, Merino aprovechó para recordar que su desarrollo era mucho mayor en otros países que en España⁶⁴¹.

También en octubre compareció ante la Comisión el presidente del Consejo Económico y Social (CES)⁶⁴², Federico Durán. Analizó la situación de la Seguridad Social, incidiendo en la necesidad de acelerar la separación de las fuentes de financiación para acabar con el detrimento de fondos procedentes de las cotizaciones sociales, que se utilizaban para sufragar gastos no contributivos (en especial, los complementos a mínimos). Respecto al Fondo de Reserva, pese a celebrar su constitución y el incremento de su cuantía hasta los 190.000 millones de pesetas, consideró que se trataba de una cantidad “significativamente exigua” en comparación con el gasto mensual en pensiones⁶⁴³. Igualmente, señaló la necesidad de seguir impulsando la elevación de las pensiones mínimas tal y como establecía el acuerdo entre Gobierno y sindicatos firmado en septiembre de 1999 (acuerdo que, por otra parte, Durán interpretó como un producto de la polémica existente durante los meses anteriores relativa a las iniciativas de ciertas CCAA de implementar complementos a las pensiones más bajas⁶⁴⁴). También se mostró a favor de trabajar en el mantenimiento del empleo de los trabajadores con mayor edad y reintegrar a aquellos expulsados prematuramente de él⁶⁴⁵.

Los tres portavoces que respondieron al compareciente (del PP, PSOE y CiU) coincidieron en la mayor parte de las cuestiones apuntadas, aunque CiU expresó haber echado en falta una consideración más específica acerca de la situación de los trabajadores

⁶⁴⁰ Una visión que podría tacharse de excesivamente ingenua y que la propia presidenta del INE tuvo que matizar al recordar la importancia de controlar dicha inmigración, especialmente en coyunturas de crisis, dado que esta también podía suponer una carga añadida para el Estado y para su sistema de protección social. *Vid. Ibid.*, pp. 1.477-1.478.

⁶⁴¹ *Ibid.*, pp. 1.476-1.477.

⁶⁴² El CES es un órgano de carácter consultivo adscrito al Ministerio de Trabajo y creado en 1991. Asesora en materia laboral y socioeconómica al Gobierno y congrega a representantes del mundo empresarial y de los trabajadores.

⁶⁴³ Para ejemplificarlo, hizo referencia a que el gasto mensual en pensiones durante 1999 fue de 670.000 millones de pesetas. Es decir, los 190.000 millones presupuestados cubrirían menos de una tercera parte del gasto en pensiones de un único mes.

⁶⁴⁴ Iniciativa que, en todo caso, decía no compartir, bajo el riesgo de que esto produjese “una quiebra de la unidad del sistema, generando desigualdades entre los ciudadanos y desequilibrios territoriales”.

⁶⁴⁵ *DSC (Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por el Pacto de Toledo)*, núm. 78, 17-X-2000, pp. 2.126-2.132.

autónomos y su posible incorporación al régimen general de la Seguridad Social (CiU situó como una de sus prioridades durante esta legislatura el atender a las reivindicaciones del colectivo de autónomos). Desde el PSOE se denunció el escaso número de trabajadores de la empresa privada que lograba jubilarse a los 65 años, criticándose que la mayoría lo hiciera entre los 60 y 62. Esto fue respondido por el PP, quien negó que ocurriese así fuera de las grandes empresas (admitiendo, por lo tanto, que la política de prejubilaciones masivas había sido una práctica común en las compañías de mayor tamaño)⁶⁴⁶. Igualmente, los populares introdujeron un matiz en lo relativo al Fondo de Reserva, pronunciándose en contra de que la totalidad de los excedentes del sistema de la Seguridad Social se destinasen a dicho fondo, pudiendo utilizarse parte de ellos para la mejora de las pensiones más bajas⁶⁴⁷.

El presidente del CES, en sus palabras finales, concretó algunas de las ideas anteriormente mencionadas, así como la posición del organismo en ciertos temas polémicos. Respecto a la edad de jubilación, afirmó que no era posible soportar un adelantamiento de la misma a la vez que las expectativas de vida aumentaban y la mejoría de las prestaciones también. Sin especificarlo, el CES estaba abriendo la puerta a la posibilidad de debatir una futura elevación de la edad de jubilación. También defendió Durán el abrir el debate sobre la utilización de toda la vida laboral para el cálculo de las pensiones, e incluso computar únicamente el periodo en que se hubiera cotizado por trabajo realmente realizado (dejando al margen los periodos en que se hubiera recibido prestaciones por desempleo). Además, desde el CES también se promovía la flexibilización de la percepción de las pensiones de viudedad y de orfandad con la realización de determinadas actividades laborales, en vista de la generalizada insuficiencia de dichas prestaciones⁶⁴⁸.

La agitada agenda de la Comisión del PdT prosiguió con la visita de altos cargos de los gobiernos de Alemania, Suecia, Holanda y Portugal para el debate compartido de los modelos de Seguridad Social existentes en el entorno europeo. Sin duda, la comparecencia que centró el mayor interés fue la del secretario de Estado de la Seguridad

⁶⁴⁶ Esto fue rebatido por el Presidente del CES, quien aseguró que “hoy en día en el sector privado casi nadie se jubila con 65 años”, y que la edad media de jubilación real se situaba entre los 62 y los 63 años.

⁶⁴⁷ Nótese la nula mención a la posibilidad de rebajar las cotizaciones sociales, exigencia de la patronal pero duramente rechazada por la oposición de izquierdas. *Vid. DSC (Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por el Pacto de Toledo)*, núm. 78, 17-X-2000, pp. 2.132-2.137.

⁶⁴⁸ *Ibid.*, pp. 2.137-2.140.

Social de Alemania, Klaus Achenbach⁶⁴⁹. Lo más subrayable de la intervención de Achenbach fue la defensa de una progresiva reducción del nivel de las prestaciones de la Seguridad Social a partir de 2011, con el objetivo de reducir los costes y de dar suficiente margen a los trabajadores que se jubilasen entonces para ir complementando sus pensiones públicas con otras de tipo privado. Es decir, el Gobierno alemán reconocía abiertamente que estaba barajando la posibilidad de caminar hacia una disminución de las prestaciones de su sistema de protección social, a cambio de potenciar las vías privadas. Además, Achenbach también se mostró partidario de reducir las cotizaciones sociales para favorecer que los trabajadores tuviesen suficientes medios como para invertir a título privado en sus pensiones complementarias. Todo ello bajo el argumento de que el envejecimiento demográfico haría imposible a medio plazo el mantenimiento de un sistema público como el existente hasta inicios del siglo XXI. Alemania, uno de los motores principales de la economía europea, marcaba una hoja de ruta que chocaba abiertamente con la defensa del modelo público que el PdT había consagrado⁶⁵⁰.

La portavoz socialista, Elvira Cortajarena, trató de desvincular el caso alemán del español al recordar que las diferencias entre las prestaciones concedidas por la Seguridad Social germana y la española eran muy diferentes. En concreto, señalaba que, mientras que la pensión de jubilación media en España suponía el 40% del salario medio, en Alemania se situaba en torno al 70%. Reconociendo la inferioridad de España en cuanto al nivel de protección ofertado, Cortajarena defendió que esa reducción de las prestaciones no era aplicable al caso español. Aun así, se mostró interesada en la propuesta alemana de apostar por “aspectos de modernidad” como la potenciación de los seguros privados en el futuro del sistema de reparto y de solidaridad⁶⁵¹.

La postura expresada por el secretario de Estado alemán entroncaba con las directrices que desde la UE se estaban impulsando a principios de la década de los 2000. Apenas unas semanas después, los ministros de Economía de los quince países miembro se reunieron para tratar el problema del envejecimiento demográfico y el reto que esto suponía para los sistemas de protección social. En dicho encuentro se acordó la necesidad de acometer reformas en los sistemas de pensiones (calificados por un informe coetáneo

⁶⁴⁹ En aquel momento, en Alemania gobernaba el SPD en coalición con Los Verdes, siendo Gerhard Schröder el canciller.

⁶⁵⁰ *DSC (Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por el Pacto de Toledo)*, núm. 87, 18-X-2000, pp. 2.342-2.347.

⁶⁵¹ *Ibid.*, pp. 2.344-2.345.

del Comité de Política Económica como “una bomba de relojería que puede estallar en las próximas décadas si se mantienen las actuales condiciones y no se adoptan los cambios necesarios para hacer frente al envejecimiento de la población”). Unas reformas que, como el propio Rodrigo Rato declaró, debían pasar por medidas como la promoción del retraso en la edad de jubilación⁶⁵².

El Gobierno se mostró, en líneas generales, muy interesado en alinearse con las recomendaciones provenientes de la UE, que en su mayoría reafirmaban puntos centrales de la política de pensiones del PP (promoción de los sistemas complementarios, control del gasto, apoyo a la permanencia en el mundo laboral más allá de los 65 años...). Es más, a principios de noviembre el PP presentó una PNL para la realización de un estudio comparativo de las reformas efectuadas en los diferentes sistemas de Seguridad Social de los países europeos, con el objetivo de ser debatida en la Comisión no permanente del Pacto de Toledo⁶⁵³. Dicha PNL fue aprobada en marzo de 2001, pese a las críticas de IU por considerarla un intento por ejercer presión y reafirmar la necesidad imperiosa de avanzar hacia la capitalización privada⁶⁵⁴.

Como era costumbre, los debates sobre los PGE para el año 2001 fueron una nueva ocasión para que los distintos grupos parlamentarios fijasen sus posiciones acerca de la situación del sistema. Para el PSOE, la coyuntura favorable de la economía debía ser utilizada para acometer una mayor aportación de recursos estatales a la Seguridad Social, con el objetivo de avanzar notablemente en la financiación de los complementos a mínimos al margen de las cotizaciones sociales. Sobre el Fondo de Reserva, se aprovechó nuevamente para reclamar una normativa que regulase su funcionamiento, y se criticó que tan solo se destinasen 90.000 millones de pesetas a su engrosamiento cuando los excedentes de la Seguridad Social se situaban en los 300.000 millones⁶⁵⁵. El ministro de Trabajo rechazó rotundamente los ataques socialistas, asegurando que gracias al Gobierno del PP se había conseguido crear empleo a un ritmo sin precedentes, lo que constituía el verdadero motivo del por qué la Seguridad Social había mejorado. Defendió igualmente los acuerdos alcanzados con los agentes sociales a partir de 1996, que

⁶⁵² *ABC Madrid*, 8-XI-2000, p. 58.

⁶⁵³ *BOCG*, núm. 88, 3-XI-2000, pp. 17-18.

⁶⁵⁴ *DSC (Comisión de Política Social y Empleo)*, núm. 183, 6-III-2001, p. 5.397.

⁶⁵⁵ Mientras que el objetivo de separación de las fuentes de financiación no se cumpliera en su totalidad, cada año se detraían importantes cantidades de recursos del sistema de la Seguridad Social para equilibrar las cuentas del Estado, utilizándose dichos recursos para el pago de prestaciones no contributivas.

propiciaron el implemento de bonificaciones a las cuotas de la Seguridad Social para activar las contrataciones⁶⁵⁶.

Lo cierto es que la mayoría absoluta del PP permitía que, independientemente de ser capaces de convencer o no al resto de fuerzas políticas, los PGE para 2001 fuesen aprobados. Esto provocó que la defensa de los Presupuestos por parte del Gobierno se limitase a presentar una imagen casi idílica de la situación del sistema, incidiendo en los logros obtenidos y prestando poco interés a las reclamaciones de una oposición que, en vista de la imposibilidad real de impedir su aprobación, incidió aún más en sus ataques⁶⁵⁷. Los socialistas acusaron al Ejecutivo de “hurtar el debate a la oposición sobre los ejes fundamentales del presupuesto de Seguridad Social” al escudarse en el diálogo con los agentes sociales. De nuevo se volvía a una de las exigencias más repetidas durante los primeros meses de la legislatura: la priorización del diálogo político por sobre el diálogo social⁶⁵⁸.

El sector de la banca también tuvo oportunidad de comparecer ante la Comisión del PdT para expresar sus posiciones. A finales de noviembre fue invitado el director del Servicio de Estudios del BBVA, Miguel Sebastián Gascón⁶⁵⁹. Pese a su interés por desligar las opiniones del Servicio de Estudios con el BBVA, era evidente que las posturas por él defendidas representaban las ideas que dicha entidad mantenía sobre el sistema público de pensiones. Para el ponente, no existía posibilidad de actuar sobre los ingresos del sistema, sino únicamente sobre los gastos. Afirmaba que ni la elevación del empleo ni el aumento de la productividad serían capaces de mejorar los ingresos de la Seguridad Social, y que la única variable que podría modificarlos sería la elevación de las cotizaciones sociales, idea que no contemplaba como positiva. De igual manera, también se oponía a la reducción de las mismas (aunque admitía que esta era la propuesta de la CEOE) dado que para el Servicio de Estudios del BBVA no quedaban claras las implicaciones que esto podría acarrear. Por lo tanto, para Miguel Sebastián, el sistema debería centrarse en trabajar sobre la reducción de los gastos. Para ello, proponía

⁶⁵⁶ Nótese que, aunque el Gobierno popular no cedió ante las presiones empresariales de reducir las cotizaciones sociales, promovió políticas de bonificación de dichas cotizaciones, lo que, en la práctica tuvo unos efectos similares en la reducción de costes de contratación. *Vid. DSC*, núm. 39, 14-XI-2000, pp. 1.735-1.736 y 1.820-1.824.

⁶⁵⁷ Tanto el PSOE como IU presentaron enmiendas a la totalidad contra la sección 60 (sobre Seguridad Social) de los PGE para 2001.

⁶⁵⁸ *DSC*, núm. 39, 14-XI-2000, pp. 1.829-1.832.

⁶⁵⁹ Miguel Sebastián ocupó posteriormente el cargo de ministro de Industria, Turismo y Comercio entre 2008 y 2011 durante el segundo gobierno socialista de Rodríguez Zapatero.

diferentes medidas como: 1) Aumentar el periodo de cómputo para el cálculo de la pensión a toda la vida laboral, y no únicamente a los últimos años; 2) Retrasar la edad de jubilación⁶⁶⁰; 3) Acabar con los regímenes especiales de la Seguridad Social e igualarlos al régimen general; 4) Favorecer el tránsito hacia un sistema mixto “en el que el peso de la capitalización sea creciente”; y 5) Apostar por la inmigración para disminuir los efectos adversos de un sistema que consideraba “no sostenible en el futuro”. A su vez, criticaba algunas prácticas adoptadas que consideraba contrarias al PdT y que habrían elevado innecesariamente el gasto en pensiones, como la no exigencia de devolución de los ingresos extra percibidos en caso de que la inflación real quedase por debajo de la prevista, o el reciente incremento de las pensiones más bajas al acercarse el periodo electoral⁶⁶¹.

En definitiva, el Servicio de Estudios del BBVA se mostraba abiertamente partidario de aplicar medidas de recorte excepcionalmente duras e impopulares en relación a las existentes hasta el momento. De igual manera, se reafirmaban las sospechas de buena parte de los grupos parlamentarios que alertaron sobre los intereses del mundo de la banca en promocionar la idea de que el sistema público de pensiones era inviable y que la única solución pasaba por adoptar un sistema tendente a que la capitalización tuviera un peso cada vez más relevante.

José Antonio Griñán realizó una intervención muy crítica con lo defendido por el Servicio de Estudios del BBVA. Atacó la idea de que el crecimiento del empleo y de la productividad no fuesen determinantes a la hora de mantener la estabilidad del sistema y hacer crecer el Fondo de Reserva. Sobre las cotizaciones sociales, estaba de acuerdo en que no deberían bajarse para garantizar que todos los excedentes se destinan a la creación de reservas. En relación a las propuestas concretas mencionadas por Miguel Sebastián, se opuso a la elevación del cálculo de la cuantía de las pensiones a toda la vida laboral⁶⁶² y

⁶⁶⁰ Llegando a realizar afirmaciones tan llamativas como que la esperanza de vida en los siguientes 20 o 30 años podría alcanzar los 120 años, lo que fue considerado una exageración por parte de representantes políticos como José Antonio Griñán.

⁶⁶¹ *DSC (Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por el Pacto de Toledo)*, núm. 113, 19-XI-2000, pp. 3.290-3.294.

⁶⁶² Aunque la razón expuesta para oponerse no tenía nada que ver con cuestiones relacionadas con la protección de los intereses de los pensionistas, sino que afirmó que, en la actualidad, una medida de este tipo podría suponer un incremento generalizado de la cuantía de las pensiones, dado que muchos trabajadores obtenían menos ingresos durante sus últimos años de vida laboral. Es decir, el principal argumento para negarse a un cambio de este tipo respondía al interés de contener el gasto y de no incrementar las prestaciones.

al tránsito hacia un sistema mixto⁶⁶³. Sorprendente fue la alineación de Griñán con el compareciente en lo relativo a la elevación de la edad de jubilación, aspecto que contemplaba como positivo en términos generales, rompiendo así con el discurso público del PSOE hasta el momento.

El portavoz del PP, Jesús Merino, admitió estar de acuerdo con la mayoría de propuestas realizadas por Miguel Sebastián (lo que reforzaba la imagen del PP cercano a las posiciones del sector bancario). Creía igualmente que aumentar a toda la vida laboral el periodo de cálculo de las pensiones sería positivo y, además, iría en la línea que estaban siguiendo otros países europeos. Respecto al fomento de sistemas mixtos, afirmó que ya se estaba haciendo un gran esfuerzo fiscal para favorecer la contratación de fondos de pensiones privados por parte de trabajadores y de empresas, y añadió que le parecía “el sistema ideal si queremos estar dentro de 20 años con unas pensiones que, como es lógico, van a ir reduciéndose proporcionalmente a lo que vayan aumentando otros sistemas privados que para nosotros son absolutamente prioritarios”⁶⁶⁴.

La última gran comparecencia en el seno de la Comisión del PdT antes de finalizar el año 2000 fue la del director del Servicio de Estudios del Banco de España, José Luis Malo de Molina. El diagnóstico del Banco de España distaba mucho del ambiente de optimismo e incluso triunfalismo que se había promovido desde el Gobierno. Si bien reconocía que desde la aprobación del PdT se habían logrado importantes avances en la superación de los principales problemas a corto plazo, los grandes problemas de fondo aún seguían ahí⁶⁶⁵. Precisamente el haber logrado despejar las principales debilidades a corto plazo debía servir para acometer reformas profundas, aunque reconocía la dificultad de este tipo de medidas en un contexto de bonanza en el que la ciudadanía muy posiblemente no las entendería. Por supuesto, se estaba refiriendo a políticas de control del gasto.

Por todo ello, Malo de Molina propuso actuar sobre diferentes pilares:

- 1) Condicionantes demográficos y productivos. Respecto a las tendencias demográficas, el Banco de España descartaba la posibilidad de alterar

⁶⁶³ En compensación, Griñán apoyó un mayor desarrollo de los sistemas complementarios.

⁶⁶⁴ Esta intervención de Jesús Merino fue una de las ocasiones en que el PP se mostró más abiertamente partidario de avanzar hacia un sistema mixto, admitiendo que la potenciación de los planes y fondos de pensiones privados tendrían como meta final ocupar el espacio que irían dejando unas pensiones públicas que, irremediabilmente, irían en descenso.

⁶⁶⁵ Para Malo de Molina, el Pacto de Toledo había permitido atrasar en torno a diez años los principales retos del sistema, de manera que si en 1995 se vaticinaba el déficit de la Seguridad Social hacia 2012-2015, en este momento se planteaba para el periodo 2022-2025.

sustancialmente el envejecimiento de la población, ni tan siquiera mediante los aportes que la inmigración pudiera realizar. Por lo que se refiere a la tasa de actividad, se preveía un incremento a medio y largo plazo conforme se asentase la incorporación de las mujeres al mercado laboral. Igualmente, la creación de empleo y el incremento de la productividad podrían tener un efecto positivo ante los graves problemas de la Seguridad Social.

- 2) Reformas concretas del sistema de pensiones. Para el Banco de España, se debía optar por aumentar las cotizaciones para lograr mantener en el futuro un nivel de prestaciones similar al actual, o bien asumir que las pensiones del mañana serían irremediablemente inferiores si no se aceptaba ese aumento de las cotizaciones. Malo de Molina consideraba que esta era la única forma de mantener el sistema de reparto. Sin embargo, se mostraba crítico con la idea de elevar dichas cotizaciones, así como las bases de cotización (lo que generaría pensiones más elevadas, incrementando aún más el gasto). De igual manera, consideraba prioritario acabar con la separación de las fuentes de financiación, refiriéndose a los 650.000 millones de pesetas que cada año la Seguridad Social dedicaba a la financiación de los complementos a mínimos (y que si fuesen financiados íntegramente por el Estado permitiría un engrose muy notorio del Fondo de Reserva). Aún más polémico fue el apoyo a medidas de ajuste duras como la elevación del periodo de cálculo de las pensiones (incluso considerando toda la vida laboral del trabajador, lo que tendería a reducir la cuantía final de las pensiones) o el incremento de la edad legal de jubilación más allá de los 65 años (justificándolo en el aumento de la esperanza de vida).
- 3) El papel de los sistemas complementarios. El Banco de España se mostraba partidario de fomentar los sistemas de capitalización privados para complementar un sistema público de reparto “que proporcione pensiones básicas”. Se estaba planteando, por lo tanto, un sistema público de mínimos, necesariamente complementado mediante mecanismos privados para lograr alcanzar una cuantía reseñable (una propuesta que se alejaba del modelo continental de Seguridad Social y que, por el contrario, se asemejaba al modelo anglosajón de corte beveridgiano). En todo caso, Malo de Molina consideraba inviable la sustitución del sistema de reparto por el de capitalización, por lo que donde se debería trabajar

sería en la promoción de la complementación privada. Incluso sugirió la posibilidad de instaurar modalidades obligatorias de complementación privada para favorecer su contratación, especialmente entre los estratos de renta más baja⁶⁶⁶. Igualmente, defendía que los sistemas de capitalización eran “menos vulnerables a los fenómenos demográficos” debido a que cada trabajador generaría su propia pensión, sin depender así de la relación entre cotizantes y pensionistas. También puso sobre la mesa algunos inconvenientes de estos modelos, como su mayor debilidad en momentos de crisis inflacionaria y de inestabilidad de los mercados financieros.

Aunque Malo de Molina intentó evitar posicionarse de una manera muy evidente, las recomendaciones y propuestas del Servicio de Estudios del Banco de España apuntaban claramente hacia medidas de ajuste que pasaban por un drástico control del gasto, limitación de las prestaciones y tránsito hacia un modelo mixto con un creciente peso de la capitalización. Todo ello complementado con una visión del futuro del sistema de pensiones muy alejada del optimismo defendido por el Gobierno⁶⁶⁷.

La portavoz socialista, Isabel López i Chamosa, expresó un alto grado de coincidencia entre las idas expresadas por el compareciente y las defendidas por el PSOE. Según la diputada, los socialistas compartían la valoración positiva de la potenciación de los sistemas de capitalización complementarios al sistema público de reparto (recordando que debía trabajarse en su extensión entre las rentas más bajas). También se mostraba abiertamente a favor de alargar la edad de jubilación (aunque matizaba que debía ser voluntaria y tener en cuenta las realidades diversas según la profesión)⁶⁶⁸.

Sorprende que, a lo largo de su intervención, López i Chamosa no expresó ningún tipo de oposición a cuestiones polémicas defendidas por Malo de Molina como la extensión del periodo de cálculo de las pensiones de jubilación a toda la vida laboral o la propuesta de elevar de manera obligatoria la edad legal de jubilación. Tampoco entró a matizar las ideas alegremente defendidas acerca de sustituir parcialmente el peso del sistema público por el de capitalización privado. Una falta de confrontación ante un conjunto de

⁶⁶⁶ En este aspecto, se pronunció a favor de establecer un “segundo tramo” en el sistema, tal y como ya ocurría en otros países europeos, de tal manera que “junto al tramo público de reparto, hay un tramo obligatorio privado que complementa el anterior”.

⁶⁶⁷ *DSC (Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por el Pacto de Toledo)*, núm. 128, 13-XII-2000, pp. 3.720-3.727.

⁶⁶⁸ *Ibid.*, pp. 3.727-3.729.

planteamientos que, en otros contextos, habrían sido tachados de ir en contra del espíritu del PdT. Recordemos que ante propuestas mucho menos radicales planteadas previamente por el PP la oposición de los socialistas fue notablemente airada, acusando a los populares en repetidas ocasiones de pretender acabar con el Estado del Bienestar. Esta diferencia de actitudes e interpretaciones entre lo que se discutía en foros abiertos (como el Pleno del Congreso, mítines políticos y publicaciones en medios) y lo tratado en *petit comité* en el seno de la Comisión del PdT no fue exclusiva del PSOE, sino una práctica bastante habitual entre el conjunto de formaciones políticas. Un exceso de sobreactuación que quedaba anulado cuando los temas de debate entraban en cuestiones técnicas y concretas, alejadas de los grandes titulares y los eslóganes. Todo lo cual evidenciaba que, al menos entre los partidos mayoritarios y en relación a los temas nucleares del debate sobre pensiones, existía una cercanía de posiciones mucho mayor que la demostrada ante la opinión pública.

Desde el PP, coincidían en las líneas generales tratadas por Malo de Molina, especialmente en cuestiones como el aumento del periodo de cálculo de las pensiones o el aumento de la edad de jubilación (algo que el portavoz popular, Jesús Merino, calificaba de “ineludible”). Si bien es cierto que defendió el mantenimiento del principio de voluntariedad en la contratación de sistemas complementarios, cuya promoción debía realizarse mediante ventajas fiscales⁶⁶⁹.

En la misma jornada, la Comisión recibió también la visita del presidente de la Unión Española de Entidades Aseguradoras, Reaseguradoras y de Capitalización (UNESPA), Álvaro Muñoz López, quien aportó la visión de un colectivo manifiestamente proclive a la potenciación de los sistemas complementarios de pensiones⁶⁷⁰. Sin embargo, y pese a lo que se podría prejuzgar, desde UNESPA se mostraron en contra de sistemas de pensiones exclusivamente públicos o exclusivamente privados, defendiendo el modelo mixto. Aun así, Muñoz López reivindicó, como era de esperar, una profundización mayor de los sistemas complementarios, alegando que todavía era manifiestamente insuficiente. Ante la tradicional falta de interés entre buena parte de los trabajadores españoles por la contratación de fórmulas privadas de pensiones, apoyaba que el Gobierno se centrara en promocionar los sistemas de previsión complementaria de tipo colectivo en el ámbito de

⁶⁶⁹ *Ibid.*, pp. 3.732-3.734.

⁶⁷⁰ *Ibid.*, pp. 3.736-3.749.

las empresas⁶⁷¹. Culpaba de esta situación a la “falta de cultura del ahorro” entre las familias españolas, aunque reconocía el esfuerzo de empresarios y sindicatos por difundir los beneficios del ahorro privado⁶⁷².

El apoyo del PSOE a las propuestas de UNESPA fue celebrado por su presidente, a la vez que se alegraba públicamente de la implicación de sindicatos como CCOO en la promoción de los planes de pensiones colectivos. Observamos, por lo tanto, que la defensa de los beneficios de la complementación privada había sido, ya a la altura del año 2000, aceptada por buena parte de las izquierdas, e incluida en sus políticas. Si bien IU y otros partidos minoritarios como el BNG siempre se mantuvieron recelosos de ceder demasiado en este campo (temiendo que pudiera perjudicar al sistema público), el principal partido de la oposición y referente de los votantes progresistas, el PSOE, se alineaba ya de manera muy evidente y sin titubeos con estos posicionamientos (sobre todo en foros de discusión relativamente reducidos).

Para continuar con la comparecencia de representantes del mundo de la banca, en febrero de 2001 fue invitado a participar en la Comisión del PdT el director del Servicio de Estudios del Banco Santander Central Hispano (BSCH), Fernando Fernández Méndez de Andrés. Junto a la intervención del director del Servicio de Estudios del BBVA tan solo unos meses atrás, se completaba la presentación de las posiciones de las dos principales instituciones bancarias del país.

Al igual que ya hiciera Miguel Sebastián, Fernando Fernández también aclaró que las opiniones que expresaría serían a título personal y en representación del Servicio de Estudios, pero que no se vinculaban al BSCH. Para el ponente, las recomendaciones del PdT eran insuficientes para garantizar la viabilidad de un sistema que consideraba en peligro a partir de 2020 o 2030. Afirmaba que todas las proyecciones presentaban importantes desequilibrios en la tasa de dependencia a partir de esas fechas, como

⁶⁷¹ Expresó también su preocupación al comparar la situación de los planes de pensiones en España y en otros países de nuestro entorno. Mientras que en España suponían apenas el 4% del PIB, en Francia e Italia se situaban en torno al 7%, en Alemania en el 14% y en el Reino Unido en el 77% (en este último caso, las diferencias entre ambos sistemas de pensiones eran abismales).

⁶⁷² Ante la palpable pasividad de la sociedad española ante los mecanismos de previsión social privados, el sector de las aseguradoras centró su estrategia en primar la contratación de este tipo de productos de manera colectiva en el ámbito de las empresas, incluyéndolo en los convenios. De esta manera, involucrando al empresariado y a los sindicatos, se pretendía movilizar a una población que, ya desde los inicios de la previsión social en el tránsito del siglo XIX al XX se había caracterizado por su apatía y desinterés por este tipo de sistemas (intensificado por la tradicional insuficiencia de los ingresos percibidos por los trabajadores españoles).

resultado de la elevación de la esperanza de vida y el acceso más tardío al mercado de trabajo. Hacia 2050, añadía, el sistema sería totalmente insostenible⁶⁷³. Como otros destacados miembros del sector de la banca, defendió como única solución el avanzar hacia un sistema mixto compuesto por una parte de reparto que proporcionaría una pensión mínima, y otra parte de capitalización (también obligatoria) que la complementarían⁶⁷⁴. Por todo ello, planteó una serie de posibles actuaciones a corto y a largo plazo.

Respecto a los ingresos, se mostró radicalmente en contra de aumentar las cotizaciones sociales, alineándose con las tesis de la patronal relativas a los efectos negativos que provocaría en la contratación. Sobre la separación de las fuentes de financiación (uno de los puntos principales compartidos por todas las fuerzas políticas y numerosas organizaciones), se mostró escéptico acerca de su capacidad para modificar el nada halagüeño futuro del sistema. Afirmaba que, si bien contribuía a mejorar la transparencia del sistema, tan solo trasladaría a las arcas generales de los presupuestos del Estado el problema de la financiación de la Seguridad Social (se mostró especialmente preocupado por el crecimiento del endeudamiento público que pudiera ocurrir durante las siguientes décadas). Respecto al Fondo de Reserva, defendió que se destinase un 1% del PIB anualmente para asegurar el pago de las pensiones durante uno o dos años en momentos de crisis, aunque admitió la dificultad de llevarlo a cabo dado el enorme gasto que supondría. En definitiva, y coincidiendo con otras opiniones vertidas en la Comisión anteriormente, para el Servicio de Estudios del BSCH no se podían lograr grandes mejoras actuando en el campo de los ingresos.

Criterio distinto mantuvo respecto a los gastos. Defendió el retraso de la edad de jubilación, aunque de manera voluntaria, favoreciendo fórmulas como la compatibilización del trabajo a tiempo parcial con la percepción de una pensión a tiempo parcial. También apostaba por incrementar el periodo de cálculo de la cuantía de las pensiones para aumentar la proporcionalidad del sistema. Igualmente, y siguiendo lo establecido en el PdT, era partidario de simplificar los regímenes de la Seguridad Social

⁶⁷³ Fernando Fernández citó recientes informes de la Comisión Europea que plantaban una aparición de desequilibrios en el sistema español más tardía que en otros países, pero cuya virulencia una vez se produjese sería de mayor intensidad (debido a un envejecimiento más tardío, pero también más drástico).

⁶⁷⁴ Para reforzar su posición, afirmó que este era el camino que se estaba adoptando en toda Europa. Proponía un sistema basado en tres niveles: 1) Sistema de reparto obligatorio que dotase de una pensión mínima; 2) Parte adicional obligatoria, pero de gestión privada y de capitalización; 3) Nivel estrictamente privado y voluntario.

acabando con los regímenes especiales. Nuevamente, se optaba por un saneamiento del sistema basado en políticas de ajuste y de control del gasto, pese al debilitamiento de las prestaciones y del nivel de protección ofrecido.

Finalmente, Fernando Fernández se refirió al fomento de la natalidad, de la inmigración y de los planes de pensiones privados complementarios. En relación a esto último, reconoció que el sistema financiero que él representaba tenía importantes intereses en este ámbito⁶⁷⁵.

Desde el PSOE, José Antonio Griñán mostró su coincidencia con gran parte de las ideas expresadas por el ponente, especialmente en lo relativo a la no conveniencia de elevar el tipo impositivo de las cotizaciones, aunque tampoco consideraba factible reducirlo más en vista de que la tendencia desde los años ochenta había sido precisamente ir disminuyéndolo. Más relevante fue su simpatía por la propuesta de contemplar una elevación de la edad de jubilación. Si bien es cierto que este debate aún se encontraba lejos de plantearse de manera firme, desde inicios de los años 2000 fueron creciendo los discursos que contemplaban como irremediable y lógico este incremento en vista de la coincidencia de todas las proyecciones acerca del incremento progresivo de la esperanza de vida durante las siguientes décadas. Ante esta situación, Griñán también apoyaba, como ya había dejado claro el PSOE desde tiempo atrás, la protección complementaria privada, cuestionando la viabilidad de implementarla de manera obligatoria, tal y como se proponía desde el Servicio de Estudios del BSCH, pues colisionaría con el artículo 41 de la CE⁶⁷⁶.

El portavoz de IU, Antero Ruiz López, realizó, por el contrario, una intervención dura manifestando las enormes diferencias que su formación mantenía con el invitado y la institución que representaba. Atacó fundamentalmente los intereses que el BSCH tenía en la gestión de fondos de pensiones que, además, solo estarían al alcance de las rentas más altas. Para IU, el modelo defendido por Fernando Fernández excluía a los trabajadores con ingresos menores de la capacidad de acceder a unas pensiones dignas al no poder destinar parte de sus reducidos sueldos a la previsión complementaria⁶⁷⁷.

⁶⁷⁵ DSC (Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por el Pacto de Toledo), núm. 146, 7-II-2001, pp. 4.178-4.188.

⁶⁷⁶ *Ibid.*, pp. 4.188-4.191.

⁶⁷⁷ *Ibid.*, pp. 4.193-4.194.

Desde el PP, Tomás Burgos lamentó la falta de “cultura del ahorro basada en la responsabilidad individual” que, presuntamente, sería mucho más marcada en el caso español en comparación con países del Norte de Europa. Esta sería una de las razones que explicarían el poco arraigo de la previsión complementaria privada en España⁶⁷⁸.

La presión del sector de las aseguradoras siguió expresándose de manera muy evidente en el seno de la Comisión. Uno de los métodos más utilizados para reforzar sus posiciones era el de vincular el avance de los sistemas privados de capitalización con la modernidad y el camino tomado por los países más prósperos y avanzados. En este sentido se pronunció a mediados de febrero de 2001 el presidente de la Asociación de Instituciones de Inversión Colectiva y Fondos de Pensiones (INVERCO), Mariano Rabadán Fornief. Para el compareciente, se había logrado un importante avance de los planes y fondos de pensiones individuales durante los últimos años, pero que aún existía un insuficiente desarrollo de los planes del sistema de empleo destinados a las empresas (es decir, de tipo colectivo)⁶⁷⁹. Para Rabadán, la tendencia general en todo el mundo era la de abrazar de manera paulatina los beneficios del sistema de capitalización, reduciendo el peso del reparto en los sistemas de protección social. Consideraba que los modelos de países como EEUU, Canadá, Reino Unido, Holanda, Suiza o incluso Chile⁶⁸⁰ constituían el espejo en que España debería reflejarse. Añadía que también los países de la Europa del Este, con modelos tradicionalmente de reparto, estaban avanzando hacia los sistemas de capitalización obligatoria de gestión privada tras la caída del Muro de Berlín. Y esta tendencia estaría siendo también reproducida en países occidentales de la Europa continental como Alemania o Francia.

En definitiva, se trataba de presentar como ineludible el tránsito hacia un modelo mixto, siendo la situación idónea a corto plazo la de un equilibrio equivalente entre el peso del reparto y de la capitalización (cada uno de ellos representando el 50% del sistema), para “terminar a largo plazo con un esquema de capitalización total” que mantendría, en todo caso, un primer pilar (de mínimos) basado en el reparto.

⁶⁷⁸ *Ibid.*, pp. 4.194-4.196.

⁶⁷⁹ Un campo de negocio cuyas posibilidades eran enormes, en tanto en cuanto podría abrir el mercado a una masiva cantidad de trabajadores que, individualmente, no habían demostrado especial interés en este tipo de productos financieros.

⁶⁸⁰ El modelo chileno, originado durante la dictadura del general Pinochet, fue calificado como “revolucionario” al eliminar por completo el esquema público de prestaciones basado en el sistema de reparto, sustituyéndolo por un sistema de tipo privado obligatorio y de capitalización. Un modelo de corte neoliberal que, para Rabadán, debía ser imitado por el resto de países latinoamericanos.

Además, se refirió a varias recomendaciones de organismos internacionales para reforzar sus planteamientos, haciendo referencia a informes de la OCDE, del Banco Central Europeo, del FMI o de la propia Comisión Europea, en los que, tratando el caso de España, apoyaban el tránsito hacia este modelo mixto aprovechando la revisión del PdT que se produciría en la presente legislatura. En vista de todo ello, reclamaba reformas en la Ley de planes y fondos de pensiones de 1987 para otorgar mayores deducciones a las empresas por aportaciones a este tipo de productos⁶⁸¹.

El PSOE volvió a manifestar una posición favorable a la potenciación de los sistemas complementarios privados, aunque matizando que siempre y cuando se garantizase el mantenimiento del sistema público. Sin embargo, la actitud de los socialistas en este aspecto hacía ya tiempo que demostraba un desplazamiento de las opiniones del centro-izquierda hacia la aceptación de una cada vez mayor preponderancia de la previsión privada y de capitalización⁶⁸². Algo que fue aplaudido por el propio PP. El diputado Tomás Burgos se refirió a esto al compararlo con otras épocas en las que había existido “cierta reticencia hacia todo lo que significara aportaciones complementarias o incorporación de la gestión privada a los mecanismos de Seguridad Social”, aludiendo a los años en que el PSOE en el Gobierno trató de vincular la imagen del PP y su defensa de la previsión complementaria con el desmantelamiento del Estado del Bienestar⁶⁸³.

Durante los últimos meses habían pasado por la Comisión no permanente del PdT una mayoría de invitados cuyo alineamiento ideológico era muy similar en lo referido a manifestar duras críticas acerca de la viabilidad del sistema de reparto y la idoneidad de potenciar los sistemas complementarios privados. El interés de las instituciones que estos comparecientes representaban era evidente: influir de manera determinante en la agenda de la revisión del PdT que se estaba desarrollando durante esta legislatura, al igual que habían intentado lo mismo a mediados de los años noventa y, especialmente, durante los debates que condujeron al texto original del PdT.

Sin embargo, también existieron voces discrepantes que contradijeron estos discursos. Una de ellas fue la del profesor de Economía Aplicada de la Universidad de Málaga, Jesús Gómez Sala. Desde el inicio de su intervención manifestó abiertamente su intención de

⁶⁸¹ DSC (Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por el Pacto de Toledo), núm. 156, 14-II-2001, pp. 4.470-4.477.

⁶⁸² Un cambio de posiciones inevitablemente influido a escala europea por las políticas que estaba aplicando el Gobierno socialdemócrata alemán.

⁶⁸³ *Ibid.*, pp. 4.477-4.481.

contrarrestar las “exageradas” críticas que se solían escuchar sobre las debilidades del sistema de reparto y las bondades del sistema de capitalización. Criticaba igualmente el deseo de reducir las prestaciones a un nivel de mínimos por parte de quienes defendían la capitalización por sobre el reparto. En relación a los estudios que vaticinaban una situación crítica del sistema de pensiones a partir de 2020 y su completa inviabilidad hacia 2050 por razones demográficas, señaló que había que matizar y tratar de manera cautelosa aquellos análisis que así lo afirmaban, puesto que también se había pronosticado apenas unos años atrás una situación mucho más trágica de la Seguridad Social que se debería haber materializado a principios de los años 2000. Asumiendo las dificultades y retos del sistema, consideraba que se estaban introduciendo en el debate exageraciones y previsiones catastrofistas con el objetivo de inclinar las posiciones de los representantes políticos hacia el desmantelamiento del sistema público de reparto para pasar a depender fundamentalmente de la capitalización privada. También contradijo a aquellos que afirmaban que el gasto en pensiones en relación al PIB era excesivamente elevado, recordando que este gasto en España se situaba aún por debajo de la media de la UE.

En definitiva, insistió en la priorización de algunas recomendaciones del PdT, como la culminación de la separación de las fuentes de financiación para liberar a la Seguridad Social de unos sobrecostes injustos que impedían un crecimiento mayor del Fondo de Reserva. También se mostró partidario (y en esto coincidía con las posiciones del sector bancario y financiero) de estudiar la elevación del periodo de cálculo de las pensiones, ampliar la edad de jubilación o penalizar la jubilación anticipada⁶⁸⁴.

Igualmente, el catedrático de Economía de la Universidad Carlos III, Juan José Dolado Lobregad, manifestó opiniones muy críticas con respecto a quienes habían defendido la inviabilidad del sistema actual. En primer lugar, cuestionó la importancia de la demografía en el coste de las pensiones, considerando que cuestiones como la situación del mercado de trabajo o el nivel de generosidad del sistema influían de manera más determinante. En segundo lugar, recalcó que la hipotética implantación de un sistema de capitalización completa sería inviable dado que afectaría de lleno a toda una generación que habría cotizado durante años sin que, en el momento de su jubilación, recibiera las prestaciones generadas. En tercer lugar, advirtió que, a su juicio, sería un error determinar la superioridad de un sistema en función exclusivamente de la rentabilidad ofrecida, pues

⁶⁸⁴ DSC (Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por el Pacto de Toledo), núm. 159, 21-II-2001, pp. 4.576-4.588.

aunque los sistemas de capitalización tienden a ofrecer una mayor rentabilidad, también suelen ser más volátiles y susceptibles de alteraciones según la coyuntura económica. Finalmente, reivindicó una mejor valoración del principio de solidaridad intergeneracional sobre el que se sustentaba el sistema de reparto, de manera que se generaba un equilibrio entre lo aportado y lo recibido entre generaciones⁶⁸⁵.

No todos los académicos que pasaron por la Comisión se pronunciaron en los mismos términos. Algunos como el catedrático de Economía de la Universidad de Alcalá de Henares, Juan Francisco Jimeno Serrano, defendieron el aumento de la edad de jubilación y la limitación de las jubilaciones anticipadas como consecuencia del avance de la esperanza de vida, el aumento del periodo de cómputo para el cálculo de las pensiones a toda la vida laboral, o el fomento de un sistema complementario privado de capitalización de carácter obligatorio, en vista de la insuficiencia del sistema de capitalización voluntario⁶⁸⁶. En un sentido similar se pronunció el catedrático de la Universidad Autónoma de Madrid, Emilio Ontiveros Baeza, quien apostó por desincentivar todo lo posible las jubilaciones anticipadas y establecer unos criterios muy selectivos en materia de inmigración para ajustarla a las necesidades reales del mercado de trabajo, para evitar que supusiera más costes que beneficios para el sistema de la Seguridad Social. También apoyaba aumentar los años tenidos en cuenta para calcular las pensiones, así como fortalecer los sistemas complementarios en la línea de la reforma aplicada en Alemania⁶⁸⁷.

En definitiva, la Comisión vivió un arranque de legislatura particularmente activo y sin precedentes en la historia del acuerdo de Toledo. En pocos meses se habían producido más comparecencias y debates sobre la situación actual y futura del sistema de pensiones de las ocurridas durante los años previos, lo que denotaba un interés generalizado por abordar la revisión del PdT a partir de la participación del mayor número de entidades, organizaciones y expertos posibles. Una reedición del espíritu de consenso de 1995 que, sin embargo, no podía esconder la realidad de que existían profundas tensiones en relación a cuestiones nucleares como la edad de jubilación, el periodo de cálculo de las pensiones, el papel de la inmigración en el sostenimiento del sistema o la apuesta por una mayor presencia de la previsión complementaria privada en el sistema público de reparto.

⁶⁸⁵ DSC (Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por el Pacto de Toledo), núm. 177, 7-III-2001, pp. 5.211-5.215.

⁶⁸⁶ *Ibid.*, pp. 5.222-5.226.

⁶⁸⁷ DSC (Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por el Pacto de Toledo), núm. 216, 18-IV-2001, pp. 6.510-6.513.

4. El Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del sistema de Protección Social

A medida que avanzaban los debates en la Comisión del PdT, desde inicios del año 2001 el Gobierno había intensificado sus contactos con los agentes sociales con el objetivo de lograr un nuevo acuerdo en materia de pensiones. Casi cinco años después, Aznar pretendía lograr lo que no pudo en 1996, es decir, la participación de la patronal en el mismo, además de los sindicatos, lo que le permitiría encauzar la revisión del PdT con la autoridad derivada de un acuerdo con los agentes sociales (ambas partes), además de la mayoría absoluta con la que contaba el PP.

A finales de enero de 2001 el Gobierno, la patronal y los sindicatos se encontraban en plenas negociaciones acerca de la nueva reforma de las pensiones, tras la constitución de una mesa de diálogo en julio del año 2000. En esta ocasión, la posición del Gobierno y de los empresarios se presentaba mucho más coincidente que con los sindicatos. Varios eran los puntos de tensión, que giraban fundamentalmente en torno a la edad de jubilación.

El Ejecutivo pretendía implementar mayores incentivos para el retraso de la misma, como por ejemplo eximiendo de cotizaciones y compatibilizando el cobro de la pensión a aquellos trabajadores que permaneciesen activos después de los 65 años, siempre que hubieran cotizado durante 35 años. En este punto, existía un total acuerdo con la patronal. Los sindicatos, por su parte, exigían extender las condiciones de acceso a las jubilaciones anticipadas (para trabajadores entre los 60 y los 65 años). El Gobierno pretendía mantener las condiciones existentes hasta el momento, es decir, que solo pudieran acogerse a ellas quienes hubieran empezado a cotizar antes de 1967. Las centrales sindicales exigían que no existiese esa limitación y que se extendiese a todos los mayores de 60 que hubieran cotizado más de 25 años. Respecto a las prejubilaciones⁶⁸⁸, los sindicatos pedían mejorar las bases de cotización durante los años en que se percibía el paro, de cara a mejorar la pensión final. Las negociaciones también apuntaban hacia el establecimiento del objetivo de elevar la cuantía del Fondo de Reserva hasta 1 billón de pesetas, y el compromiso de

⁶⁸⁸ Trabajadores expulsados del mercado laboral con más de 50 años por decisión empresarial y que solo percibieran la prestación por desempleo hasta llegar a la edad de jubilación, lo que únicamente les daría derecho a una pensión mínima.

lograr la asunción total de la financiación de los complementos a mínimos por parte del Estado (unos 700.000 millones de pesetas) en el plazo de dos legislaturas⁶⁸⁹.

Esto último venía a modificar sustancialmente las previsiones excesivamente optimistas que se habían establecido en el nacimiento del PdT y que incluso se mantuvieron durante los años siguientes. Lo cierto era que los complementos a mínimos seguían suponiendo una cantidad enormemente abultada de recursos y su asunción por parte del presupuesto estatal resultaba una tarea hartamente complicada y que, necesariamente, debía llevarse a cabo con una gradualidad que se alejaba de los deseos de aquellos que firmaron el acuerdo en 1995. Por otra parte, la coyuntura favorable en que se encontraba la Seguridad Social a principios de la década de los 2000, que permitió un superávit continuado en el tiempo hasta la crisis de 2008, redujo la percepción de urgencia que hubiera existido en un contexto menos favorable.

Dos meses después las negociaciones seguían presentando un alto grado de tensión. El 31 de marzo los medios informaban que el Gobierno y CCOO habían logrado un principio de acuerdo sobre la reforma de las pensiones, mientras que CEOE (que valoraba positivamente la marcha de las conversaciones) aplazaba su respuesta, y UGT se desmarcaba. Varias eran las razones por las que UGT se había alejado de la mesa de diálogo. Por un lado, discrepancias con el contenido del mismo, pero también debido a la reciente aprobación mediante decreto-ley de la reforma laboral. Si bien las dos principales centrales sindicales la criticaron, CCOO se mostró partidaria de seguir adelante con las negociaciones de la reforma de las pensiones, mientras que UGT, que se había mostrado más beligerante, decidió abandonarlas.

El principio de acuerdo establecía las siguientes concesiones a las exigencias de los sindicatos: 1) Se eliminaba la necesidad de haber cotizado antes de 1967 para acceder a la jubilación anticipada; 2) Se reducían los coeficientes penalizadores para quienes se jubilasen antes de los 65 años; 3) El Gobierno renunciaba a ampliar el periodo de cálculo de las pensiones a toda la vida laboral; 4) Se mejoraban las pensiones mínimas de los menores de 65 años, igualándolas con las de los mayores de esa edad; 5) Se mejoraban las pensiones de viudedad⁶⁹⁰. Además, se acordaba la culminación de la separación de las

⁶⁸⁹ *ABC Madrid*, 29-I-2001, p. 41 y *El País*, 29-I-2001.

⁶⁹⁰ Hasta el momento suponían un 45% de la pensión del cónyuge fallecido. A partir de la reforma, se pasaría progresivamente a un 52%, y hasta el 70% cuando se mantuviesen responsabilidades familiares a cargo del beneficiario y la pensión de viudedad fuese su única fuente de ingresos.

fuentes de financiación mediante la asunción por parte del Estado de los complementos a mínimos en un plazo de doce años⁶⁹¹. Se mantenían, por su parte, cuestiones como la exoneración de las cotizaciones para mayores de 65 años que continuasen trabajando, así como bonificaciones a las cotizaciones de los mayores de 55 años⁶⁹².

Desde UGT se exigió en repetidas ocasiones que el acuerdo sobre la reforma de las pensiones debía suscribirlo directamente el presidente del Gobierno, Aznar (y no únicamente el ministro de Trabajo), para comprometerse personalmente con los contenidos del mismo, tal y como se hizo en el acuerdo de 1996. Una exigencia que evidenciaba la falta de confianza del sindicato respecto a lo pactado. CCOO, sin embargo, mantenía una postura muy distinta, afirmando que el acuerdo garantizaba “el presente y el futuro de un sistema público de pensiones”, y valoraba positivamente la mejora de las pensiones más bajas y la extensión del derecho a la jubilación anticipada. Incluso el secretario de Organización y Comunicación de CCOO, Rodolfo Benito, criticaba la actitud de UGT declarando: “han errado al tomar la deriva de la huelga general contra la reforma laboral, en lugar de ir hacia un acuerdo en materia de pensiones, y al defender a ultranza que tiene que ser el presidente Aznar el que negocie con los sindicatos el acuerdo de pensiones”. Pese a este choque entre sindicatos, CCOO se mostró convencida de que esto no afectaría a su unidad de acción⁶⁹³.

Pese a los intentos de última hora por incorporar a UGT en el pacto, finalmente la firma se produjo el 9 de abril con la participación del Gobierno, CCOO, CEPYME y CEOE, y fue denominado “Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del sistema de Protección Social”. UGT, que lo calificó de “regresivo”, criticó duramente el establecimiento de un plazo tan extenso para la culminación de la separación de las fuentes de financiación (12 años), a la vez que criticaba que a partir de 2003 pudiera volver a abordarse el tema del periodo de cálculo de las pensiones⁶⁹⁴.

⁶⁹¹ Sorprende el contraste entre las voces que en los años previos exigían la culminación de la separación de las fuentes de financiación durante la anterior legislatura, con la prorrogación ahora del proceso en un dilatado plazo de doce años. Se rebajaban así las expectativas marcadas durante los años noventa, una vez se había clarificado la verdadera complejidad de tal tarea. *Vid. ABC Madrid*, 31-III-2001, p. 44 y *El País*, 31-III-2001.

⁶⁹² *ABC Madrid*, 1-IV-2001, p. 45.

⁶⁹³ *ABC Madrid*, 1-IV-2001, p. 46.

⁶⁹⁴ El mantenimiento de las condiciones actuales en lo relativo al número de años tenidos en cuenta para calcular la base reguladora de las pensiones tan solo se aplicaba hasta 2003. UGT sospechaba que el Gobierno pretendería aumentar dicho periodo de cálculo a partir de ese momento. *Vid. ABC Madrid*, 9-IV-2001, p. 46 y *El País*, 9-IV-2001.

Logrado el Acuerdo, el ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, Juan Carlos Aparicio, compareció a finales de abril ante la Comisión de seguimiento del PdT para informar sobre el mismo. Presentado como uno de los grandes hitos en la historia reciente de la Seguridad Social, hizo hincapié en la diferencia de contexto con respecto al acuerdo de 1996. Mientras que aquel se producía en un momento delicado del sistema (Aparicio aprovechaba para recordar la “herencia” socialista), el actual se había alcanzado en una coyuntura de crecimiento de la economía y del empleo. Para el Gobierno, el Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del sistema de Protección Social constituía un ejercicio de actualización y modernización de la Seguridad Social a las nuevas circunstancias familiares, sociales y productivas de la España de inicios del siglo XXI, que afrontaba retos como el de la inmigración, la incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo o la implementación de las nuevas tecnologías en los procesos de gestión.

Respecto a la ausencia de UGT, el ministro no quiso detenerse demasiado, subrayando por el contrario el éxito de un acuerdo logrado en menos de un año desde la conformación del nuevo Ejecutivo. Presentado como un pacto que conjugaba los intereses de las distintas partes involucradas y siguiendo las pautas establecidas por el PdT, resumió sus principales novedades, algunas de las cuales ya hemos mencionado: 1) El establecimiento de un plazo de doce años para culminar el proceso de separación de las fuentes de financiación (es decir, hasta 2013); 2) La fijación como objetivo del Fondo de Reserva el alcanzar el coste de una mensualidad de pago de pensiones (en torno a 1 billón de pesetas); 3) El aplazamiento hasta 2003 de la toma de una nueva decisión respecto a las fórmulas de cálculo de las pensiones (a fin de lograr sacar adelante el pacto, se posponía uno de los puntos más polémicos); 4) El establecimiento de la posibilidad de superar la edad de 65 años como trabajador activo de manera voluntaria; 5) El aumento de los criterios para poder acceder a una jubilación anticipada⁶⁹⁵; y 6) La mejora de las cuantías y condiciones de acceso a las pensiones de viudedad y de orfandad⁶⁹⁶.

Para el PSOE, el Acuerdo respondía a la reedición de la misma estrategia que el PP había adoptado en la anterior legislatura, es decir, condicionar los trabajos de la Comisión

⁶⁹⁵ Obsérvese cómo el Acuerdo introducía elementos contradictorios a fin de lograr el apoyo de las distintas partes implicadas. Por un lado, se avanzaba en la promoción del aplazamiento de la jubilación, pero por otro se facilitaba su acortamiento. Un nuevo caso de “café para todos” que volvía a evidenciar las dificultades a la hora de optar por un camino concreto de evolución del sistema, quedando en la mayoría de casos en una “tierra de nadie”.

⁶⁹⁶ DSC (Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por el Pacto de Toledo), núm. 220, 25-IV-2001, pp. 6.628-6.633.

de seguimiento del PdT con un pacto con los agentes sociales realizado al margen de las fuerzas políticas. Por ello, los socialistas entendían y celebraban la ausencia de UGT. Al igual que su central sindical hermana, el PSOE consideraba excesivo el plazo de doce años para la culminar la asunción del coste de los complementos a mínimos por parte del Estado, proponiendo que se lograra en la presente legislatura, tratando así de presionar al Ejecutivo en este asunto. En su campaña contra el Acuerdo, los socialistas llegaron a criticar medidas que, en un principio, respondían a los intereses de los sindicatos y podían considerarse beneficiosas para los trabajadores, como la ampliación legal de los supuestos de jubilación antes de los 65 años, disposición que cuestionaban por el coste extraordinario que podría suponer para la Seguridad Social. Respecto al apoyo de la CEOE, el PSOE consideraba que se debía a que se había cedido en muchos puntos a sus exigencias, destacando la reducción de las cotizaciones sociales en los trabajadores mayores de 50 años (medida implementada a fin de promover la continuidad de los mismos en sus puestos de trabajo)⁶⁹⁷.

Desde IU, su portavoz Felipe Alcaraz realizó una intervención muy dura contra el Acuerdo y su coincidencia en el tiempo con una reforma laboral que calificó de “turbo-capitalista”. Como ya se había denunciado previamente, IU afirmaba que el Gobierno utilizaba su mayoría absoluta para impulsar medidas al margen del Parlamento, siendo este pacto un mero argumento para mostrar una pretendida imagen de diálogo⁶⁹⁸. Como el PSOE, también criticaban el margen de doce años para completar la separación de las fuentes de financiación. A su vez, lamentaron que el Acuerdo estableciese un límite para el Fondo de Reserva (hasta 1 billón de pesetas), puesto que sería conveniente su ampliación hasta donde fuera posible, utilizando el superávit del sistema de la Seguridad Social. También reprobaron la reducción de cotizaciones y la bonificación de las mismas, lo que suponía una concesión a la patronal, así como la decisión de retomar el debate sobre la ampliación del periodo de cálculo de las pensiones a partir de 2003, asegurando

⁶⁹⁷ *Ibid.*, pp. 6.633-6.634.

⁶⁹⁸ Desde el PP, el diputado Jesús Merino respondió calificando a IU de ser un partido partidario del “turbointervencionismo” y de pretender hablar en nombre de CCOO. Ciertamente, las discrepancias de IU con respecto al Acuerdo dejaban a la formación en una posición complicada en relación a su tradicional vinculación con el sindicato. Nuevamente, como ya ocurriera en 1996, CCOO llegaba a un acuerdo con el Gobierno del PP (y, en este caso, siendo la única central sindical que lo apoyaba), mientras que IU se mostraba como la fuerza política más crítica con el mismo.

que la intención del Gobierno sería entonces la de utilizar toda la vida laboral para realizar dicho cálculo⁶⁹⁹.

Distintas fueron las interpretaciones desde las derechas nacionalistas. El PNV calificó al Acuerdo como “un avance en su conjunto”, aunque mantenía críticas respecto al mencionado plazo de doce años para culminar la separación de las fuentes de financiación y cuestionaba los efectos positivos de la reducción de las cotizaciones sociales para los trabajadores mayores de 50 años. CiU, por su parte, felicitó al Gobierno, aunque recordó la necesidad de no vaciar de contenido los trabajos que se estaban desarrollando en la Comisión⁷⁰⁰. Desde el nacionalismo catalán también se echaba en falta una mayor profundización en las recomendaciones del PdT, al igual que se sumaba a las críticas por el excesivo plazo para finalizar la separación de las fuentes de financiación. Sin embargo, y a diferencia del PNV, veían con buenos ojos la reducción de las cotizaciones para los trabajadores de mayor edad⁷⁰¹.

A principios de mayo fueron invitados a la Comisión el secretario general de CCOO, José María Fidalgo, y el secretario general de la CEOE, Juan Jiménez Aguilar, con el fin de presentar la valoración de ambas formaciones respecto al Acuerdo.

Fidalgo hizo una defensa del sistema de reparto por sobre el de capitalización, aunque aclaró que CCOO no se oponía a los sistemas complementarios privados, puesto que podrían ayudar a fortalecer al sistema público. Igualmente, calificó de alarmistas las voces que vaticinaban una situación catastrófica del sistema hacia 2050 y se mostró optimista ante la capacidad de revertir la situación gracias a fenómenos como la inmigración o la creciente incorporación de las mujeres al mercado de trabajo.

Respecto al contenido del Acuerdo, destacó los siguientes puntos: 1) Consideraba razonable el plazo de doce años para culminar la separación de las fuentes de financiación, desmarcándose así de los partidos de la oposición y de UGT⁷⁰²; 2) El compromiso de

⁶⁹⁹ DSC (Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por el Pacto de Toledo), núm. 220, 25-IV-2001, pp. 6.637-6.639.

⁷⁰⁰ Prácticamente todas las fuerzas políticas (incluso aquellas cuya afinidad con el Gobierno era mayor) expresaron sus temores relacionados con el supuesto intento del Ejecutivo de “puentear” o dejar al margen el diálogo político, aferrándose a sus acuerdos con los agentes sociales.

⁷⁰¹ DSC (Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por el Pacto de Toledo), núm. 220, 25-IV-2001, pp. 6.643-6.645.

⁷⁰² Estas declaraciones contradecían incluso las realizadas por el portavoz de IU, Felipe Alcaraz, en la sesión anteriormente citada, quien había asegurado que CCOO estaría perfectamente de acuerdo en reducir ese margen de doce años.

crear un reglamento para el Fondo de Reserva⁷⁰³; 3) El avance en el concepto de jubilación flexible, de manera que nuevos colectivos podrían acceder a la jubilación anticipada y se respetaría el derecho de quienes quisieran prolongar su vida laboral de manera voluntaria (cuestión sobre la cual CCOO tampoco albergaba reticencias); 4) La mejora de las pensiones de viudedad; 5) El acuerdo sobre la necesidad de avanzar en la convergencia de los distintos regímenes de la Seguridad Social; y 6) La coincidencia en la idoneidad de impulsar políticas de atención a la dependencia.

En definitiva, y como era de esperar teniendo en cuenta que CCOO fue la única central sindical firmante del Acuerdo, Fidalgo no planteó grandes discrepancias respecto a su contenido y realizó una defensa abierta del mismo. Incluso justificó que el Acuerdo no podría haber sido más ambicioso dado que el escenario económico no lo permitía, es decir, que se había logrado el mejor de los resultados posibles. Respecto a la ausencia de UGT, el secretario general de CCOO quiso mantenerse en una postura diplomática, asegurando que esto no afectaría a la unidad de acción entre ambas centrales y manifestando su respeto por dicha decisión⁷⁰⁴.

La posición de IU en esta sesión fue notablemente compleja. Por un lado, eran conocidas las críticas que la formación había lanzado contra el Acuerdo. Apenas unos días antes Felipe Alcaraz había declarado en esta misma Comisión sus enormes diferencias con lo pactado, dedicándose a señalar lo que, a su juicio, eran las principales deficiencias del texto aprobado. Sin embargo, en esta ocasión, y con la presencia del secretario general del sindicato hermano de IU, el cambio de tono fue más que sorprendente. Su portavoz, Antero Ruiz López, interpretó el Acuerdo como algo positivo que había permitido avanzar en la consolidación del sistema y lograr algunas mejoras. No solo eso, sino que aseguró que había ayudado a frenar “los intereses de la patronal y del Partido Popular” al conseguir alejar la decisión de considerar toda la vida laboral para el

⁷⁰³ CCOO aclaraba también que, si bien el Fondo era importante, no constituía la única garantía sobre la que querían que descansase el sistema en el futuro. Unas palabras que chocaban con las continuas reivindicaciones desde el PSOE e IU de destinar el total de los excedentes del nivel contributivo a engrosar el Fondo de Reserva. Para CCOO, también era fundamental la creación de empleo y el crecimiento de la riqueza, lo que coincidía con lo defendido por el PP, e incluso podía abrir la puerta a justificar el uso de parte de dichos excedentes para políticas de fomento de la contratación, como la reducción de las cotizaciones.

⁷⁰⁴ *DSC (Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por el Pacto de Toledo)*, núm. 230, 9-V-2001, pp. 6.914-6.918.

cálculo de las pensiones, al igual que se habría logrado combatir los intereses de quienes tenían previsto “multiplicar las posibilidades de los sistemas privados de pensiones”⁷⁰⁵.

Este cambio de discurso respondía a un intento por parte de IU de acercarse a CCOO, evitando así un ahondamiento de la brecha entre ambas organizaciones y, por otro lado, se pretendía evitar que el Gobierno se apropiase en exclusiva del éxito del Acuerdo. Por ello, la estrategia de IU pasaba por venderlo no como un logro del Ejecutivo, sino como “el menos malo de los acuerdos”, que habría supuesto la limitación de los intereses de la derecha y de la patronal. De esta manera, el pacto habría sido una victoria para las izquierdas y un cortafuegos contra los objetivos de sus adversarios.

Tras la intervención de Fidalgo fue el turno del secretario general de la CEOE, Juan Jiménez Aguilar, quien aclaró que representaba también las posiciones de CEPYME. Expuso una visión muy crítica de la evolución del sistema de la Seguridad Social desde la firma del PdT, incluso afirmando que se había realizado un esfuerzo “por encima de nuestras posibilidades económicas”. En efecto, para la CEOE el sistema estaba soportando unas cargas excesivas, empezando por la financiación de prestaciones no contributivas mediante cotizaciones sociales. En este sentido, denunció que no se hubiera cumplido lo estipulado en la Ley de consolidación y racionalización de 1997, que establecía la obligación de culminar la separación de las fuentes de financiación en el año 2000, sino todo lo contrario⁷⁰⁶. Destacó también la labor de las empresas como principales contribuyentes en las cotizaciones sociales, representando un 83% de lo recaudado frente al 16% restante que correspondía a los trabajadores⁷⁰⁷. Por el contrario, valoró muy positivamente los datos de creación de empleo, cuestión que siempre había considerado como “el principal elemento que garantiza la sostenibilidad y la viabilidad futura” del sistema.

Respecto al contenido del Acuerdo, señaló que este recogía parte de las propuestas de las asociaciones empresariales, tales como: 1) La culminación de la separación de las fuentes de financiación del sistema (recalcando que el margen de doce años hacía

⁷⁰⁵ *Ibid.*, pp. 6.922-6.924.

⁷⁰⁶ Jiménez Aguilar aportó datos para reforzar su argumento, afirmando que se había aumentado la participación de las cotizaciones en la financiación de los gastos no contributivos y, en general, la participación de las mismas en los gastos del sistema de la Seguridad Social, elevándose del 65,08% al 65,48%. Mientras, se habrían reducido las transferencias del Estado del 33,5% al 32,5%. Todo esto suponía una clara crítica a la gestión del PdT realizada por el PP desde su llegada al poder.

⁷⁰⁷ A colación de esto, sugirió que debería igualarse más la participación de empresas y trabajadores, es decir, apostar por reducir la participación de las empresas e incrementar la de los trabajadores.

referencia al plazo máximo, pero que sería deseable que se produjese con anterioridad); 2) La utilización de los excedentes para el incremento del Fondo de Reserva, pero también para la mejora de las prestaciones y la reducción de las cotizaciones sociales (esta última constituía una de las grandes reivindicaciones de la patronal); 3) El reforzamiento del principio de contributividad al establecerse una mayor proporcionalidad entre las cotizaciones realizadas y las prestaciones recibidas; 4) La potenciación de la flexibilidad y la gradualidad en el acceso a la pensión de jubilación, incentivando la prolongación de la vida laboral más allá de los 65 años (aunque también la introducción de mecanismos excepcionales para el acceso a la jubilación anticipada); 5) El ahondamiento en la lucha contra el fraude en prestaciones como la de incapacidad temporal⁷⁰⁸; 6) El establecimiento de incentivos (reducción de las cotizaciones sociales empresariales) para favorecer la contratación de colectivos desfavorecidos como las mujeres en situación de baja por maternidad, así como para favorecer el mantenimiento del empleo de trabajadores de edad avanzada; y 7) El impulso de la previsión social complementaria, considerada por la patronal como “una asignatura pendiente del modelo constitucional de Seguridad Social”⁷⁰⁹.

Jiménez Aguilar terminaba su intervención recalcando la importancia trascendental que había tenido la reducción de cotizaciones para que las organizaciones empresariales se sumaran al Acuerdo, aspecto que fue, por otra parte, el principal punto de disenso en 1996⁷¹⁰.

La portavoz socialista, Rosa Peris Cervera, felicitó a la patronal, irónicamente, por haber conseguido un acuerdo muy favorable para sus intereses. Negó que la sostenibilidad del sistema se estuviera realmente garantizando, ya que entendía que se promovían demasiadas bonificaciones para contentar a la CEOE y a CEPYME, lo que restaba recursos al Fondo de Reserva. También reprochó al líder de la CEOE que únicamente hubiera señalado la lucha contra el fraude producido por los trabajadores, y pidió la misma contundencia para el que pudieran desarrollar las empresas⁷¹¹.

⁷⁰⁸ La lucha contra el fraude llevado a cabo por los trabajadores fue una de las fijaciones de las organizaciones empresariales desde el inicio de la discusión sobre el PdT.

⁷⁰⁹ *DSC (Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por el Pacto de Toledo)*, núm. 230, 9-V-2001, pp. 6.933-6.936.

⁷¹⁰ Él mismo señaló que CEOE y CEPYME no firmaron el acuerdo de 1996 porque “no hubo más que incremento de gasto social y no hubo reducción de cotizaciones empresariales”. *Ibid.*, pp. 6.944-6.947.

⁷¹¹ *Ibid.*, pp. 6.936-6.939.

IU, sin embargo, se mostró menos confrontativa, en línea con el último cambio de interpretación que la formación había realizado recientemente respecto al Acuerdo, a fin de alinearse junto a CCOO. Su valoración general era positiva, reafirmando que se consolidaban y mejoraban las prestaciones, a la vez que se alejaban algunas tentativas en dirección contraria⁷¹².

Por su parte, CiU declaró la coincidencia de gran parte de los planteamientos de la CEOE con los suyos propios, especialmente en lo relativo a la compatibilización del cobro de parte de la pensión con el mantenimiento de la actividad laboral, la reducción de las cotizaciones, o el ahondamiento en la incentivación de los sistemas complementarios de previsión. El PP, como es lógico, defendió el Acuerdo y criticó a quienes sugerían que tenía algo de regresivo⁷¹³.

Finalmente, y para completar la ronda de intervenciones de los agentes sociales implicados en el Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del sistema de Protección Social, a finales de mayo compareció ante la Comisión el secretario general de UGT, Cándido Méndez, para explicar las causas de la ausencia del sindicato en el Acuerdo.

Para UGT, el principal elemento que provocó su renuncia fue el establecimiento de un plazo excesivo para acabar con la separación de las fuentes de financiación, siendo seis años el límite que ellos hubieran podido aceptar. Consideraban que era el momento perfecto para acelerar este proceso aprovechando la “bonanza demográfica” derivada de la incorporación de menos pensionistas en el sistema durante los años iniciales de la década de los 2000 por jubilarse en ese momento la generación nacida durante la guerra civil y la inmediata posguerra, mucho menos numerosa que otras⁷¹⁴. Igualmente, también influyó en la decisión la falta de un compromiso firme de que a partir de 2003 no se ampliaría el periodo de cálculo de las pensiones. Según Méndez, todo ello llevó a UGT a considerar que el Acuerdo no suponía un avance en la defensa de los intereses de los trabajadores ni en el reforzamiento de la sostenibilidad del sistema.

Otra de las críticas fue la fijación de un límite de 1 billón de pesetas para el Fondo de Reserva, lo que interpretaban como una limitación artificial de un mecanismo

⁷¹² *Ibid.*, pp. 6.940-6.941.

⁷¹³ *Ibid.*, pp. 6.939-6.940 y 6.941-6.944.

⁷¹⁴ Recordaba Cándido Méndez que la prioridad del PdT era el aseguramiento de la viabilidad financiera del sistema, por lo que retrasar las medidas que permitirían mejorar la financiación del mismo o reducir su capacidad recaudatoria (por ejemplo, rebajando las cotizaciones sociales) hacía peligrar a todo el sistema.

fundamental para garantizar el sistema con el objetivo de poder destinar el resto de excedentes a reducir las cotizaciones sociales de las empresas. Una concesión a la patronal que se añadía al interés expresado por el Gobierno y por el empresariado por calcular la cuantía de las pensiones en base a toda la vida laboral, lo que produciría, según Méndez, “una reducción importante de la intensidad protectora de las pensiones”.

Respecto a la promoción de planes y fondos de pensiones privados mediante bonificaciones fiscales, UGT manifestó importantes quejas por la concesión de unas bonificaciones fiscales excesivas que, por otro lado, reducían los excedentes del sistema. Igualmente mantenían diferencias respecto al trato que se daba en el Acuerdo a las jubilaciones anticipadas voluntarias, al no considerarlas como un derecho individual del trabajador, supeditándolas a la decisión del empresario. Para Méndez, las jubilaciones anticipadas no solo no suponían un mayor coste para el sistema, sino todo lo contrario. En lo relativo a las prejubilaciones, también criticó que solo se aplicase a los trabajadores despedidos mediante un expediente de regulación de empleo, quedando marginados la mayoría de los despedidos. En definitiva, para UGT la desincentivación de las prejubilaciones y jubilaciones anticipadas se estaba produciendo penalizando a los trabajadores en lugar de a los empresarios que decidían expulsarlos del mercado de trabajo⁷¹⁵.

José Antonio Griñán, como portavoz del PSOE, salió en defensa de las explicaciones dadas por el secretario general de UGT, señalando además que se había producido una campaña de desprestigio y señalamiento contra el sindicato por negarse a apoyar el Acuerdo. Desde IU se trató de justificar su complicada situación al defender el Acuerdo pese a admitir que no se trataba de la “panacea”. Su portavoz, Antero Ruiz López, insistió en el valor del pacto a la hora de frenar “las pretensiones de la derecha” y llegó a preguntar a Cándido Méndez acerca de su opinión sobre este punto. Por lo demás, IU insistió en la necesidad de mantener la unidad de acción sindical, demostrando que las discrepancias entre UGT y CCOO habían dañado las relaciones entre ambas organizaciones. Respecto a uno de los puntos más polémicos del Acuerdo, el plazo de doce años para culminar la separación de las fuentes de financiación, Ruiz López trató de justificarlo al señalar que una separación inmediata que aumentase considerablemente los excedentes del sistema

⁷¹⁵ DSC (Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por el Pacto de Toledo), núm. 240, 23-V-2001, pp. 7.200-7.203.

podría servir de pretexto al Gobierno para llevar a cabo una generosa reducción de las cotizaciones⁷¹⁶.

En su respuesta a IU, Cándido Méndez aseguró que UGT se mantendría movilizada y activa contra la reforma laboral. Sin embargo, aclaró que no estaban de acuerdo con lo expresado por IU acerca de que acelerar el proceso de separación de las fuentes de financiación pudiese actuar como coartada para la rebaja de las cotizaciones sociales. Contradiciendo la visión positiva del Acuerdo que CCOO e IU defendían, aludió a que la única razón por la que la patronal lo apoyaba era porque se reducían las cotizaciones mientras que el supuesto incremento del gasto social aún estaba por ver. La elevación de las pensiones mínimas (otro de los avances que destacaba IU) no quedaba nítidamente especificada, y cuestionó la voluntad real del Gobierno en aplicar ese compromiso en vista de que en 1999 Aznar solo aceptó dicha mejora después de que Andalucía y Cataluña pusieran en marcha, por cuenta propia, sus propios complementos a dichas pensiones.

En definitiva, Méndez insistía: el Acuerdo podría suponer una victoria a corto plazo para quienes lo habían apoyado, que gozarían de su impacto mediático, pero a largo plazo, cuando tuviese que especificarse presupuestariamente de manera clara y concisa todo lo que no se había especificado, comenzarían a demostrarse todas sus deficiencias⁷¹⁷.

La firma del Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del sistema de Protección Social también fue analizada desde organizaciones internacionales como la OCDE, que en junio de 2001 expresó duras críticas contra la deriva del sistema de pensiones español. Para este organismo, las pensiones españolas se caracterizaban por ser “demasiado generosas”, lo que podría poner en peligro la estabilidad de todo el sistema, especialmente en vista del progresivo envejecimiento demográfico experimentado. Añadían, desde la OCDE, que España debería transitar hacia un modelo mixto que incorporase seguros privados de carácter obligatorio. En esta misma línea, se proponía la consideración de toda la vida

⁷¹⁶ Una excusa que intentaba salvar la imagen de IU y de CCOO de cara al electorado de izquierdas, que podría ver en ambas formaciones síntomas de debilidad y de complacencia con el Gobierno y con la patronal. *Vid. Ibid.*, pp. 7.203-7.205 y 7.207-7.208.

⁷¹⁷ En los momentos finales del debate, el diputado del PP, Jesús Merino, criticó duramente a UGT por mantener su oposición al Acuerdo y “optar por el camino de la confrontación”. También declaró que “UGT no quería firmar ese acuerdo porque prefiere quedarse en la frivolidad de atacar al Gobierno del Partido Popular y al señor Aznar”. Cándido Méndez también elevó el tono y acusó al Gobierno de tener los objetivos en materia de la Seguridad Social fijados de antemano, utilizando el diálogo social como mero pretexto para avalar y legitimar sus posiciones. Además, acusó al Ejecutivo de no poner sobre la mesa las propuestas definitivas hasta el final de la negociación y de falta de transparencia durante meses. *Vid., Ibid.*, pp. 7.210-7.214 y 7.216-7.217.

laboral para el cálculo de la cuantía de las pensiones, la elevación del mínimo de años cotizados para acceder a la pensión completa de 35 a 40, así como la introducción de mayores incentivos para la prolongación de la vida laboral más allá de los 65 años, criticando duramente la reducción de las penalizaciones por jubilación anticipada pactadas en el último acuerdo. Terminaban añadiendo a este paquete de medidas recortadoras la idoneidad de continuar con la flexibilización del mercado laboral mediante la suavización de la legislación de protección del desempleo.

Las indicaciones de la OCDE fueron recibidas con estupor por parte de las centrales sindicales. UGT y CCOO las calificaron de “barbaridad” y acusaron al organismo internacional de estar alineado con “los sectores interesados en debilitar el sistema público y convertir las contingencias y la vejez en un negocio”. Desde el Gobierno, el secretario de Estado de Economía, José Folgado, rechazaba el análisis acerca de que las pensiones españolas eran muy generosas, aunque manteniendo un tono menos confrontativo que el de los sindicatos⁷¹⁸.

Desde la UE, sin embargo, se celebraron los avances logrados por España y se puso como ejemplo las recientes reformas pactadas con los agentes sociales. La Cumbre de Gotemburgo (celebrada entre el 26 y 27 de junio), a la que acudirían los ministros de Trabajo de todos los países miembro, trataría precisamente cuáles debían ser las líneas maestras de desarrollo de los sistemas públicos de pensiones, aunque se adelantaba ya que la prolongación de la vida laboral sería uno de los puntos clave⁷¹⁹.

Los últimos acontecimientos habían ayudado a fortalecer la imagen del Gobierno. Como en 1996, Aznar contaba con un pacto con los agentes sociales (en este caso, más potente aún al incorporar a la patronal y a uno de los grandes sindicatos) que le permitiría acometer los debates sobre la reforma de las pensiones desde una posición de fuerza.

En septiembre, el secretario de Estado de la Seguridad Social, Gerardo Camps, compareció ante la Comisión de seguimiento del PdT para informar sobre la evolución prevista de las pensiones y de las cotizaciones. Para el Ejecutivo, la Ley 24/1997 y el reciente Acuerdo de pensiones constituían los dos grandes hitos que habían contribuido de manera decisiva en la estabilización del sistema y que habían asegurado su viabilidad. Los 16 millones de afiliados a la Seguridad Social, el superávit y el incremento del Fondo

⁷¹⁸ *ABC Madrid*, 14-VI-2001, p. 49 y *El País*, 14-VI-2001.

⁷¹⁹ *ABC Madrid*, 16-VI-2001, p. 48.

de Reserva constituían ejemplos palpables de esta época dorada que atravesaba el sistema público de pensiones. Pese a ello, las proyecciones de futuro continuaron reflejando dificultades durante las siguientes décadas.

En lo que se refiere a la demografía, se destacaba la preocupante situación de la natalidad, alcanzándose mínimos históricos. La mortalidad, por su parte, venía experimentando desde décadas atrás un importante descenso, y la esperanza de vida para el año 2005 se estimaba en casi 75 años para los hombres y en más de 82 años para las mujeres, siendo una de las más altas de toda la UE. Junto a estos fenómenos, Camps destacó la relevancia de la inmigración y su impacto en la estructura demográfica del país.

Por otro lado, se estimaba que la edad media de los pensionistas de jubilación aumentaría en casi dos años hacia el 2040, pasando de los 73,78 años del momento a los 74,93. Además, la llegada a la jubilación de importantes cohortes de población correspondientes al *baby boom* hacía presagiar una importante subida del gasto en pensiones entre 2020 y 2030. El volumen de gasto en pensiones sobre el PIB se mantendría en un ritmo de crecimiento moderado hasta 2020, y a partir de entonces se elevaría por encima del 12% en 2040⁷²⁰.

En definitiva, según las proyecciones del Gobierno, la situación se mantendría favorable durante los siguientes años, aunque los efectos del envejecimiento demográfico empezaban a notarse de manera grave a partir 2020 y 2030. Por ello, desde el Ejecutivo se instaba a la Comisión a tomar decisiones de manera urgente para iniciar las reformas que fuesen oportunas. De esta manera, se pretendía influir a la Comisión para que acelerase sus trabajos de cara a la renovación del PdT, un objetivo central del Gobierno antes de que acabase la legislatura⁷²¹.

Antes de finalizar el año 2001, el Gobierno impulsó el Real Decreto-ley 16/2001, de 27 de diciembre, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible. Se trataba del desarrollo normativo de uno de los puntos del Acuerdo de pensiones firmado en abril, el relativo al fomento de la permanencia en la actividad

⁷²⁰ A fecha de 2022, el gasto en pensiones contributivas sobre el PIB se situaba ya en torno al 12%, y en 2020 alcanzó el 12,4%, de manera que las previsiones realizadas a principios de siglo han sido superadas con un adelanto de veinte años. Cfr. <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/paginas/2022/280622-gastopensiones.aspx> (fecha de acceso: 15/09/2022).

⁷²¹ DSC (Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por el Pacto de Toledo), núm. 293, 19-IX-2001, pp. 8.842-8.848.

laboral de las personas de mayor edad. Mediante este RD se regulaba la jubilación parcial de manera que se introducía la compatibilización de la percepción de la pensión de jubilación con el desempeño de un trabajo remunerado. Además, como explicó el ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, Juan Carlos Aparicio, en febrero de 2002, se establecía un programa de bonificaciones y de exenciones en las cuotas de la Seguridad Social para facilitar la contratación y el mantenimiento en su puesto de trabajo de los trabajadores de mayor edad. Igualmente, el RD también regulaba el acceso a la jubilación anticipada de todos los trabajadores mayores de 61, siempre que reuniesen los requisitos de: 1) Haber cotizado al menos durante 30 años; 2) Involuntariedad en el cese de su puesto de trabajo; y 3) Inscripción como desempleado al menos seis meses antes de solicitar su jubilación⁷²².

El PSOE, quien ya había expresado sus diferencias con respecto al Acuerdo de abril, se mostró también en contra del RD, que introducía aspectos reprochables como la diferenciación de las condiciones de acceso a la jubilación anticipada dependiendo de si el trabajador había empezado a cotizar antes o después de 1967⁷²³. IU, que había defendido el Acuerdo, se centró en señalar los aspectos que, a su juicio, eran más positivos, como el relativo al reconocimiento de la jubilación flexible a partir de los 61 años. Por otra parte, denunció la existencia de presiones para “desnaturalizar” el PdT para incrementar la edad de jubilación ordinaria más allá de los 65 años. En la misma línea, aunque con un tono mucho más duro, se expresó el portavoz del BNG, Guillermo Vázquez, quien interpretaba este RD como un intento de abrir la puerta al retraso de la edad ordinaria de jubilación. Además, la compatibilización del trabajo remunerado y la percepción de la pensión eran interpretadas como obstáculos para la consecución de empleo entre los jóvenes. Al igual que IU, reclamaban que el contenido del texto se tramitase como ley, y no como real decreto⁷²⁴.

CiU, como en otras ocasiones, anunció su voto favorable a la toma de consideración del RD. Coincidió con el Gobierno en que ayudaba a desarrollar la recomendación 10^a del PdT y que, además, coincidía con las directrices que desde la UE se venían marcando.

⁷²² DSC, núm. 134, 5-II-2002, pp. 6.788-6.790.

⁷²³ Quienes empezaron su carrera laboral antes de 1967 únicamente necesitaban 15 años de cotización para poder acceder a la jubilación anticipada a partir de los 61, mientras que a quienes lo hicieron a partir de 1967 se les exigían 30 años de cotización. Vid. *Real Decreto-ley 16/2001, de 27 de diciembre, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible*, art. 3.

⁷²⁴ DSC, núm. 134, 5-II-2002, pp. 6.791-6.792 y 6.792-6.793.

Pese a ello, convenía con el resto de grupos en que debía tramitarse como proyecto de ley para promover un debate más profundo sobre algunos aspectos del mismo⁷²⁵.

Cabe mencionar que durante el mes de febrero de 2002 el presidente de la Comisión del Pacto de Toledo, el popular Fernando Fernández de Trocóniz, renunció a dicho cargo a raíz de unas polémicas declaraciones en las que había defendido que la cuantía de la pensión de jubilación de las mujeres debería ser menor dado que su esperanza de vida era mayor. Unas palabras que fueron duramente reprobadas también en el Pleno del Congreso por formaciones como PSOE e IU durante el debate sobre el RD 16/2001⁷²⁶.

Mientras se tramitaba el RD 16/2001, el Gobierno logró un anuncio que reforzó el contenido del Acuerdo de pensiones firmado un año atrás. El 5 de abril, el Consejo de Ministros aprobó una nueva dotación al Fondo de Reserva de la Seguridad Social para que superase los 6.000 millones de euros, es decir, 1 billón de pesetas. De esta manera, el Ejecutivo consiguió alcanzar el límite máximo establecido en el Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del sistema de Protección Social en un tiempo récord, superando con creces las proyecciones iniciales, que preveían lograr la cifra de 800.000 millones de pesetas en 2004⁷²⁷. El gran superávit que presentó la Seguridad Social en 2001 (superior a 500.000 millones de pesetas) hizo posible alcanzar el objetivo de una manera tan espectacular⁷²⁸.

De vuelta al RD 16/2001, su contenido fue finalmente trasladado a un proyecto de ley que fue debatido en las Cortes. Los partidos de la oposición presentaron numerosas enmiendas, e incluso el BNG defendió una enmienda a la totalidad que fue rechazada. El BNG y el PSOE insistieron en que el proyecto de ley no protegía adecuadamente los intereses de los trabajadores, mientras que IU mantuvo críticas menos directas⁷²⁹. CiU, por su parte, apoyaba la mayoría de puntos del mismo, aunque se destacó por reivindicar una mayor protección de los trabajadores con algún tipo de minusvalía o discapacidad, así como los trabajadores autónomos⁷³⁰. El PNV, quien también compartía el sentido

⁷²⁵ *Ibid.*, pp. 6.794-6.795.

⁷²⁶ *El País*, 11-II-2002. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2002/02/11/actualidad/1013419022_850215.html (fecha de acceso: 15/09/2022).

⁷²⁷ *DSC*, núm. 154, 17-IV-2002, pp. 7.816-7.817.

⁷²⁸ *ABC Madrid*, 15-X-2001, p. 54.

⁷²⁹ La diputada socialista, Isabel López i Chamosa, acusó al Gobierno de no haber aceptado ninguna de las enmiendas presentadas por su grupo ni por el resto de grupos parlamentarios, lo que consideraba un uso abusivo de la mayoría absoluta con la que contaba el PP.

⁷³⁰ A lo largo de la legislatura, CiU mantuvo una especial fijación en promover un desarrollo de la protección a la dependencia, así como la obtención de mayores beneficios para el colectivo de autónomos.

general del proyecto de ley, centró sus enmiendas en el gran caballo de batalla que mantuvo desde el inicio del PdT, es decir, la reivindicación de mayores competencias de gestión para el País Vasco. El diputado popular, Jesús Merino, defendió el rechazo de las enmiendas presentadas, especialmente las del PSOE, aludiendo a que estas irían en contra de los principios del Acuerdo de pensiones de abril de 2001. Se ponían de manifiesto los temores expresados desde el inicio de la legislatura por la oposición referentes a que el Gobierno utilizaría el diálogo social y los acuerdos firmados con los sindicatos y la patronal como excusa para evitar ceder ante las propuestas del resto de partidos⁷³¹. En virtud de esta mayoría con la que contaba el Ejecutivo, el proyecto de ley salió adelante y fue aprobado como la Ley 35/2002, de 12 de julio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible.

⁷³¹ DSC, núm. 164, 23-V-2002, pp. 8.275-8.283.

5. La revisión del Pacto de Toledo en vísperas de las elecciones generales de marzo de 2004

La marcha de la legislatura continuó sin grandes novedades hasta 2003, año preelectoral. Apremiaba, por lo tanto, la consecución de la revisión del PdT. Adelantándose al inicio de la campaña electoral, el Gobierno quiso evitar que volvieran a repetirse las iniciativas de elevación de las pensiones no contributivas por parte de las CCAA no gobernadas por el PP. La experiencia del año 1999, con el pulso que Andalucía y Cataluña mantuvieron con el Ejecutivo central, y que forzó a Aznar a aprobar en septiembre de aquel año una subida de las pensiones mínimas, había quedado muy presente en el recuerdo del PP. Por ello, a principios de febrero Aznar anunció que presentaría en breve un proyecto de ley que sentase las bases para evitar diferencias en la cuantía de las pensiones no contributivas según los territorios⁷³². Una iniciativa que quedaría más en el campo de lo propagandístico que en el de la realidad, en vista del fallo del Tribunal Constitucional en julio de 1999 que avaló la medida impulsada a finales de 1998 por la Junta de Andalucía. El anuncio de Aznar despertó igualmente las airadas críticas de los gobiernos de Andalucía, Cataluña y País Vasco. PNV y CiU amenazaron con ir a los tribunales, y Manuel Chaves declaró que la propuesta era “una cortina de humo para tapar la intención de recortar todas las pensiones al ampliar el cómputo a toda la vida laboral”⁷³³.

Las palabras de Chaves se referían a la reciente publicación en prensa de noticias relacionadas con el interés del nuevo ministro de Trabajo, Eduardo Zaplana⁷³⁴, de reabrir durante 2003 el debate sobre cálculo de la cuantía de las pensiones. Como sospechaba la oposición de izquierdas y las centrales sindicales (sobre todo UGT), el Acuerdo de pensiones de abril de 2001 únicamente había logrado posponer una nueva ofensiva del Gobierno para elevar el periodo de cálculo de las pensiones a toda la vida laboral. En este sentido ya se pronunció Aznar en 2001 y ahora Zaplana volvía a mostrarse partidario.

⁷³² *ABC Madrid*, 4-II-2003, p. 74 y *El País*, 4-II-2003.

⁷³³ *ABC Madrid*, 5-II-2003, p. 81.

⁷³⁴ Juan Carlos Aparicio abandonó la cartera de Trabajo y Asuntos Sociales en julio de 2002 (sustituido por Eduardo Zaplana), a raíz de la huelga general del 20 de junio de aquel año, convocada por CCOO y UGT (y apoyada por otros sindicatos minoritarios). El motivo de la huelga fue la oposición sindical a la reforma laboral que el Gobierno impulsó mediante el Real Decreto-ley 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad (conocida popularmente como el “decretazo”).

Como era esperable, los sindicatos se opusieron de lleno al considerar que esto produciría una reducción generalizada de la cuantía de las pensiones. El ministro de Trabajo, sin embargo, retomó el clásico argumento utilizado por quienes compartían su postura: asegurar que calcular las pensiones de acuerdo a toda la vida laboral del trabajador beneficiaría a aquellos trabajadores que habían tenido peores cotizaciones durante sus últimos años (especialmente aquellos expulsados prematuramente del mercado laboral)⁷³⁵.

En este contexto de arranque del año preelectoral, a principios de febrero se anunció la aprobación por parte del Consejo de Ministros de una nueva dotación de más de 1.200 millones de euros al Fondo de Reserva, que pasaría a contar con un total de 7.370 millones de euros (1,22 billones de pesetas)⁷³⁶.

Como había sido habitual hasta el momento, el acercamiento de una nueva cita electoral propició que los ataques y acusaciones entre formaciones políticas se intensificasen, especialmente entre las dos mayoritarias con opciones de liderar la próxima legislatura. En mayo, el diputado socialista Ramón Jáuregui recriminó a Eduardo Zaplana en el Pleno del Congreso el uso partidista de las pensiones por parte del presidente del Gobierno. Según Jáuregui, Aznar había declarado en una reciente reunión con jubilados que una victoria del PSOE haría peligrar las pensiones. Zaplana respondió recordando que los socialistas hicieron lo mismo a mediados de los años noventa⁷³⁷.

El debate sobre el estado de la nación (el último antes de las elecciones de marzo de 2004) volvió a ser un escaparate para que el Ejecutivo destacase sus logros. Aznar defendió la gestión de la Seguridad Social que el PP había llevado a cabo desde 1996, recalcando que se había logrado mejorar gracias a la creación de empleo, y no mediante el incremento del gasto público. Igualmente, anunció que la ley que regularía el Fondo de Reserva sería aprobada en breve⁷³⁸ y que en la próxima reunión del Consejo de Ministros se aprobaría una nueva dotación para el mencionado Fondo por valor de 1.200 millones

⁷³⁵ Archivo Central MITES, SGT, SG de Relaciones con las CCAA e Informes sobre Seguridad Social, e Inmigración y Emigración, Informes sobre disposiciones y otros actos administrativos (2003-2004), Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se autoriza en el ejercicio 2003 la dotación y materialización del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, SIG R.E. 2007/15, caja 206551.

⁷³⁶ *ABC Madrid*, 1-II-2003, p. 83.

⁷³⁷ *DSC*, núm. 254, 28-V-2003, pp. 13.081-13.082.

⁷³⁸ Desde marzo, cuando se publicó el Proyecto de ley reguladora del Fondo de Reserva, se habían desarrollado las discusiones (muy técnicas) en torno al mismo. Ley que sería publicada definitivamente a finales de septiembre (Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social).

de euros, alcanzando una suma total de 8.600 millones de euros (muy por encima de los 6.000 millones de euros fijados como objetivo para 2004)⁷³⁹.

Desde la oposición también se aprovechó para cargar contra el Gobierno. Rodríguez Zapatero acusó a Aznar de usar de manera partidista las pensiones, poniendo en riesgo el espíritu del PdT, y denunció que el gasto social en España tan solo equivaliese al 20% del PIB, mientras que la media europea se situaba en torno al 27%. Desde CiU se reclamaba la compatibilización de la percepción de la pensión de viudedad con la del SOVI (una reivindicación repetida en numerosas ocasiones a lo largo de la legislatura, dada la especial atención que la formación catalanista había prestado a la mejora de las pensiones de viudedad). Además, CiU criticó los intentos del Gobierno de impedir que las CCAA pudieran complementar las pensiones no contributivas en sus territorios. Por su parte, Gaspar Llamazares, de IU, acusó a Aznar de aplicar una política antisocial tendente a beneficiar los intereses de los grandes empresarios a la vez que se destruía la seguridad colectiva. Para IU, el Gobierno estaba propiciando el trasvase de recursos públicos a manos privadas aplicando una estrategia de deterioro de los servicios públicos para posteriormente privatizarlos, y fomentando la conversión del sistema de pensiones en un modelo mixto⁷⁴⁰.

Durante el verano de 2003, y a medida que se acercaba el periodo electoral (elecciones autonómicas en octubre y las generales en marzo de 2004), la presión por concluir los trabajos de renovación del PdT fue en aumento. A finales de mayo los grupos parlamentarios que conformaban la Comisión del PdT acordaron concluir el informe al respecto antes de acabar el mes de junio, y que para ello se dejaría de lado el polémico tema de elevar el cálculo de la cuantía de las pensiones⁷⁴¹. Zaplana anunció que, de no existir consenso, no se tomaría tal decisión. De esta manera, el Gobierno se veía obligado a dar marcha atrás en sus planes. Además, era poco probable que se llegase a tomar una decisión tan impopular en plena víspera electoral⁷⁴².

⁷³⁹ DSC, núm. 265, 30-VI-2003, p. 13.758 y Archivo Central MITES, SGT, SG de Relaciones con las CCAA e Informes sobre Seguridad Social, e Inmigración y Emigración, Informes sobre disposiciones y otros actos administrativos (2003-2004), Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se autoriza en el ejercicio 2003 una dotación adicional y materialización financiera del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se autoriza en el ejercicio 2003 una dotación adicional y materialización financiera del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, SIG R.E. 2007/15, caja 206558.

⁷⁴⁰ *Ibid.*, pp. 13.768-13.806.

⁷⁴¹ *ABC Madrid*, 30-V-2003, p. 97.

⁷⁴² *El País*, 3-X-2003.

Pese a las previsiones, el informe con las nuevas recomendaciones no estuvo listo para finales de junio, lo que llevó a Zaplana declarar que, si no se lograba culminar el proceso antes de acabar el verano, sería imposible hacerlo hasta la siguiente legislatura⁷⁴³. La renuncia definitiva a tratar la elevación del periodo de cálculo de las pensiones fue el factor determinante para que, a finales de agosto, se viera la luz al final del túnel. Se decidió, por lo tanto, dejar una redacción ambigua en este asunto para que el nuevo Gobierno que llegase al poder a partir de las elecciones de marzo de 2004 fuese el encargado de desarrollarlo como considerase oportuno y según los acuerdos a los que llegase con los agentes sociales⁷⁴⁴.

En este contexto, el Gobierno aprobó una nueva dotación del Fondo de Reserva por valor de algo más de 1.000 millones de euros, lo que incrementaría la cuantía total hasta casi los 10.000 millones⁷⁴⁵.

El 30 de septiembre de 2003 se desarrolló la discusión del informe de seguimiento de los resultados del Pacto de Toledo que la Comisión había elaborado a partir de los trabajos realizados durante toda la legislatura.

Para IU, el Informe lograba frenar las aspiraciones de quienes intentaban debilitar el sistema de reparto, pero a la vez se trataba de un documento excesivamente continuista respecto a la primera versión de 1995, de manera que se desaprovechaba la oportunidad de introducir nuevos elementos. La concreción de un plazo para acabar con la separación de las fuentes de financiación (aunque excesivamente extenso), la no ampliación del cálculo de las pensiones a toda la vida laboral, y la falta de implementación de mejoras para con los sistemas complementarios suponían aspectos a valorar para IU. Aun así, presentaron tres votos particulares que proponían lo siguiente: 1) Acometer la equiparación de la pensión mínima con el SMI durante la siguiente legislatura; 2) Alejar la tentativa de ampliar a toda la vida laboral el periodo de cálculo de la cuantía de la pensión, y permitir a los trabajadores elegir los mejores 15 años; 3) Realizar un estudio sobre el coste fiscal que habían supuesto desde el inicio del PdT las deducciones en los

⁷⁴³ *ABC Madrid*, 14-VII-2003, p. 86.

⁷⁴⁴ *ABC Madrid*, 28-VIII-2003, p. 65.

⁷⁴⁵ Archivo Central MITES, SGT, SG de Relaciones con las CCAA e Informes sobre Seguridad Social, e Inmigración y Emigración, Informes sobre disposiciones y otros actos administrativos (2003-2004), Acuerdo por el que se autoriza en el ejercicio 2003 una segunda dotación adicional y materialización financiera del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, Acuerdo por el que se autoriza en el ejercicio 2003 una segunda dotación adicional y materialización financiera del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, SIG R.E. 2007/15, caja 206563.

planes privados complementarios (con el objetivo de limitar al máximo las deducciones por aportaciones a esos planes de pensiones)⁷⁴⁶.

Desde CiU hubo un claro apoyo general al informe, coincidiendo con el PP en la importancia capital de garantizar la viabilidad del sistema de pensiones mediante políticas económicas, fiscales y laborales destinadas al crecimiento y a la creación de puestos de trabajo. Reclamaban, eso sí, un mayor reconocimiento de las competencias autonómicas en materia asistencial y en la gestión de la Seguridad Social, presentando un voto particular para incluir en la revisión del PdT esta mejora de la participación de las CCAA⁷⁴⁷.

Para Isabel López i Chamosa, del PSOE, el informe merecía una valoración positiva pues recogía planteamientos procedentes de todos los grupos políticos a fin de que todos pudieran sentirse reflejados en él hasta cierto punto. Elogiaba la introducción de cuestiones que no se trataron en 1995, como la dependencia, la protección social de las mujeres o la inmigración. Como IU, también destacaba que en esta revisión del PdT no se incluiría ninguna referencia al cómputo de toda la vida laboral del trabajador para el cálculo de su pensión. Igualmente, se alegró de que se hubiera incorporado la recomendación de destinar todos los excedentes del sistema al Fondo de Reserva (además sin límite alguno)⁷⁴⁸.

Finalmente, desde el PP se valoraba también de manera muy positiva el informe, criticando la actitud de quienes lo minusvaloraban por considerarlo “insuficiente” pero que no aclaraban de manera realista cómo mejorarlo⁷⁴⁹.

La aprobación definitiva del informe se produjo el 2 de octubre. En el Pleno del Congreso, los distintos grupos parlamentarios fijaron sus últimas posiciones. ERC (integrada en el Grupo Mixto) propuso un voto particular en el que reivindicaban un reconocimiento claro de las competencias de Cataluña en la gestión de los fondos económicos de la Seguridad Social, alineándose así con CiU, aunque manteniendo un tono más confrontativo. El Partido Andalucista (también dentro del Grupo Mixto) presentó igualmente un voto particular en un sentido muy similar al de ERC. Ambas

⁷⁴⁶ DSC (Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por el Pacto de Toledo), núm. 827, 30-IX-2003, pp. 25.978-25.980.

⁷⁴⁷ *Ibid.*, pp. 25.980-25.982.

⁷⁴⁸ *Ibid.*, pp. 25.982-25.984.

⁷⁴⁹ *Ibid.*, pp. 25.984-25.986.

organizaciones exigieron además la elevación de la cuantía de las pensiones mínimas al SMI. Pese a sus críticas, tanto ERC como el Partido Andalucista apoyarían el informe. El BNG (que compartía espacio con las anteriores formaciones en el Grupo Mixto) fue, sin embargo, la formación que más se opuso al mismo. Para los nacionalistas gallegos, el informe partía de ciertos “dogmas” como la defensa de un sistema complementario privado como condición para garantizar la viabilidad del sistema público de pensiones, además de basarse en proyecciones demográficas que consideraban exageradas. Las reclamaciones que el BNG planteó para apoyar el informe fueron muy numerosas y afectaban además a cuestiones centrales del mismo⁷⁵⁰, lo que llevaría a su voto en contra, siendo el único partido del arco parlamentario que se opuso a la revisión del PdT de 2003⁷⁵¹.

El resto de formaciones mantuvieron las posturas ya expresadas en el debate sobre el informe efectuado en el seno de la Comisión no permanente de seguimiento del Pacto de Toledo, de manera que la votación definitiva arrojó los siguientes resultados: 228 votos a favor, 6 en contra y 5 abstenciones. Las 5 abstenciones correspondían a IU que, defendiendo la existencia de elementos positivos y negativos a la vez en el informe, quiso dejar constancia de su “apoyo crítico” mediante la abstención. De los 6 votos en contra, 2 correspondían al BNG (única formación que se opuso) y 4 restantes fueron votos emitidos por error por diputados del PP⁷⁵².

Se conseguía, por lo tanto, la renovación de las recomendaciones del PdT *in extremis* apenas unos meses antes de finalizar la VII legislatura y a punto de comenzar el periodo electoral. Si bien el informe de 2003 no presentó grandes novedades respecto al de 1995, todos los partidos destacaron la incorporación de aspectos novedosos en la España de principios de la década de los 2000, como los efectos de la inmigración o de la incorporación de las mujeres al mercado laboral y sus consecuencias en el desarrollo del sistema de pensiones. Además, también se abordaba, aunque de manera aún tímida y poco

⁷⁵⁰ Desde el BNG se reclamaba reducir considerablemente el plazo de doce años para culminar la separación de las fuentes de financiación del sistema, acabar totalmente con las transferencias de fondos provenientes del superávit de la Seguridad Social para cuadrar las cuentas públicas, elevar las pensiones mínimas al SMI, compatibilizar las pensiones del SOVI con las de viudedad (coincidiendo aquí con CiU) o aumentar considerablemente el gasto destinado a pensiones. Además, fueron quienes más protestaron contra la promoción de la jubilación más allá de los 65 años, y exigían un estudio que valorase las consecuencias para el empleo juvenil de esta prolongación de la vida laboral entre los trabajadores más mayores.

⁷⁵¹ DSC, núm. 284. 2-X-2003, pp. 14.950-14.953.

⁷⁵² *Ibid.* p. 14.966.

concisa, la necesidad de desarrollar un sistema de protección a la dependencia, que habría de esperar a la siguiente legislatura para su implementación.

La recta final de la legislatura estaría marcada por los habituales anuncios electoralistas previos a los comicios, además de las acusaciones cruzadas entre el PP y el PSOE sobre la incompetencia del rival y el peligro que las pensiones correrían en caso de la victoria del contrario. En diciembre el Gobierno acordó una nueva dotación al Fondo de Reserva de 2.000 millones de euros, elevando su cuantía total hasta los 12.000 millones⁷⁵³. Y apenas unas semanas antes de las elecciones, Aznar anunció otra nueva inyección al Fondo de Reserva, en esta ocasión de 3.000 millones de euros, de tal manera que la cuantía total alcanzaba ya, tras las dotaciones realizadas durante los últimos años, los 15.000 millones de euros (un 2% del PIB)⁷⁵⁴. Rodríguez Zapatero, por su parte, prometió la elevación en un 26% de las pensiones más bajas (pensiones mínimas, de viudedad, del SOVI, etc.) y en un 21% las pensiones no contributivas durante la siguiente legislatura en caso de ganar las elecciones. A su vez, también destacó la promesa incluida en el programa electoral del PSOE de crear un “sistema nacional de asistencia a personas dependientes”⁷⁵⁵.

⁷⁵³ Archivo Central MITES, SGT, SG de Relaciones con las CCAA e Informes sobre Seguridad Social, e Inmigración y Emigración, Informes sobre disposiciones y otros actos administrativos (2003-2004), Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se autoriza en el ejercicio 2003 una tercera dotación adicional y materialización del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se autoriza en el ejercicio 2003 una tercera dotación adicional y materialización del Fondo de Reserva de la Seguridad Social (fecha 09/12/2003), SIG R.E. 2007/15, caja 206570.

⁷⁵⁴ Archivo Central MITES, SGT, SG de Relaciones con las CCAA e Informes sobre Seguridad Social, e Inmigración y Emigración, Informes sobre disposiciones y otros actos administrativos (2003-2004), Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se autoriza en el ejercicio 2004 la dotación y materialización del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se autoriza en el ejercicio 2004 la dotación y materialización del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, SIG R.E. 2007/15, caja 206577.

⁷⁵⁵ *ABC Madrid*, 26-II-2004, p. 13 y *El País*, 26-II-2004.

**CAPÍTULO VIII: AMPLIACIÓN Y REFORMA DE LA
SEGURIDAD SOCIAL EN UN CONTEXTO EXPANSIVO
(VIII LEGISLATURA, 2004-2008)**

1. Introducción

La situación socioeconómica de la España de 2004 difería enormemente de la existente en el momento de creación del PdT. Casi diez años después, los datos macroeconómicos dibujaban un panorama poco imaginable en plena crisis de mediados de los noventa. En el plano de la Seguridad Social los cambios habían sido también evidentes. Frente a la desconfianza respecto a la viabilidad del sistema público de pensiones (incluso a corto plazo) y el alzamiento de voces en favor de su sustitución por modelos más privatizados, la coyuntura del sistema de protección social una década después era la más saneada y próspera nunca conocida. Desde finales de los noventa hasta la crisis de 2008, la evolución del empleo y, por lo tanto, de los recursos disponibles, favoreció un desarrollo optimista del PdT, pecando en ocasiones de un excesivo triunfalismo.

Durante las dos últimas legislaturas, los gobiernos del PP encabezaron la dirección de la aplicación de aquellas recomendaciones que todos los partidos consensuaron en Toledo. Pese a los temores iniciales, Aznar fue capaz de obtener importantes logros al aplicar una inteligente política de acercamiento a las centrales sindicales, especialmente durante su primera legislatura. Una estrategia que pretendía reforzar la imagen moderada de un PP acusado por sus rivales de pretender el desmantelamiento del sistema público de pensiones. Apoyado en la evolución positiva de la economía y del empleo, el Gobierno sacó adelante la primera gran reforma del sistema tras la firma del PdT: la Ley 24/1997, de consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social. Una reforma que contó con el beneplácito de las derechas y con la tímida oposición de las izquierdas, que se vieron contrariadas ante la ruptura de su unidad de acción con las centrales sindicales.

Si bien en su segunda legislatura Aznar desplegó políticas más unilaterales aprovechando la fuerza parlamentaria con la que contaba, en el plano de las pensiones supo volver a ganarse el apoyo de la mayor parte de los agentes sociales pactando un nuevo acuerdo de pensiones en abril de 2001. UGT y el PSOE (cuya oposición pasó a ser más activa tras la renovación de su cúpula de dirección) fueron la principal voz en contra de aquel acuerdo, que incluso consiguió la aceptación de IU al alinearse con CCOO. Un acuerdo que fue la base de la renovación del PdT lograda apenas unos meses antes del final de la legislatura y que, en general, no arriesgaba demasiado y no introdujo grandes novedades.

Por lo tanto, pese a los ocho años de gobierno del centro-derecha, el sistema de pensiones no había sufrido una drástica transformación como se podría haber vaticinado una década atrás. Ciertamente, se potenciaron aspectos complementarios del sistema (como la contratación de fondos y planes de pensiones), se recortaron moderadamente las condiciones de acceso a determinadas prestaciones (especialmente con la Ley 24/1997) y se exploraron ciertos debates (aunque tímidamente aún) como el de elevar el periodo de cálculo de las pensiones a toda la vida laboral o la posibilidad de extender la edad legal de jubilación. Cuestiones muy impopulares cuya aplicación en tiempos de bonanza habría sido un verdadero suicidio político.

Así pues, el PSOE de José Luis Rodríguez Zapatero tomaba el relevo en un contexto económico todavía expansivo. Su primera legislatura estuvo caracterizada por la continuación de la calma y la estabilidad de la Seguridad Social, incrementándose el número de afiliados, así como los excedentes del sistema y la cuantía del Fondo de Reserva. Por lo tanto, como veremos en este epígrafe, desde el punto de vista del desarrollo normativo del PdT, la VIII legislatura posiblemente fue el periodo de mayor tranquilidad.

2. Las pensiones en los programas electorales de 2004

Para los comicios de marzo de 2004, la estrategia del PSOE en materia de pensiones fue la de atacar la gestión del PP en base a la supuesta falta de mejora del nivel de las prestaciones. Para los socialistas, el PP no había sido capaz de trasladar al bolsillo de los pensionistas (especialmente aquellos con rentas más bajas) la mejora general de la economía y del empleo. Es por ello por lo que, en su programa electoral, Rodríguez Zapatero hizo uso del pasado de su partido como impulsor del Estado del Bienestar en la España democrática, frente a una derecha que habría descuidado a los menos desfavorecidos.

El PSOE denunciaba que más del 70% de los ocho millones de pensionistas tenían una pensión inferior a los 600 euros, y que más del 50% ni siquiera alcanzaba los 450. En consecuencia, se prometía el desarrollo de diversas iniciativas que se centrarían en los pensionistas con menos recursos, a saber: 1) La mejora de las pensiones mínimas por encima del IPC (es decir, superando la mera equiparación de las mismas con la evolución de la inflación); 2) La mejora de las pensiones de viudedad y de orfandad (incluyendo reivindicaciones progresistas como el reconocimiento de la pensión de viudedad en uniones de hecho estables); 3) La compatibilización de la pensión del SOVI con la de viudedad; 4) La mejora de la cuantía de las pensiones no contributivas (en un 1% por cada año cotizado); 5) La compatibilización de la prejubilación con “algunas formas de trabajo a tiempo parcial” (una forma de promover la jubilación flexible desde una óptica reductora de la edad de jubilación, en lugar de primar su postergación); y 6) La modificación de la LGSS para permitir que las CCAA pudiesen complementar libremente las pensiones no contributivas (una propuesta descentralizadora que venía a combatir la postura opuesta del PP desde la polémica por la complementación de este tipo de pensiones en Andalucía y en Cataluña en 1999).

Sin embargo, y siendo consciente de que la capacidad gestora y el aseguramiento de la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones eran algunos de los principales réditos que el PP había obtenido durante las dos legislaturas anteriores, el PSOE también dedicó una parte importante de su programa a reivindicar la priorización de estos asuntos. En este sentido, apoyaron seguir avanzando en el estímulo de la prolongación voluntaria de la vida laboral más allá de la edad ordinaria de jubilación, la reducción de los

regímenes de la Seguridad Social a únicamente dos (trabajadores por cuenta ajena y trabajadores por cuenta propia), el seguir ahondando en el principio de contributividad, continuar aumentando la dotación del Fondo de Reserva, o incluso proponer la finalización de la separación de las fuentes de financiación en tan solo seis años (es decir, con fecha límite en 2010)⁷⁵⁶.

Desde el PP se afrontaban las elecciones con la convicción de que los éxitos en la gestión financiera del sistema hablarían por sí solos. Es por ello por lo que su programa electoral hizo hincapié en comparar la situación del sistema en el momento de su llegada al poder en 1996 (recalcando la imagen de una Seguridad Social en quiebra) con la situación diametralmente opuesta de 2004. Los populares se jactaban de sus principales logros: la creación del Fondo de Reserva la elevación de su cuantía hasta los 12.000 millones de euros, el aumento del número de afiliados a la Seguridad Social hasta los 17 millones, el impulso del diálogo social que llevó a los acuerdos de 1996 y 2001, así como la Ley 24/1997 y la renovación del PdT de 2003.

En cuanto a sus políticas, el PP afirmaba querer continuar profundizando en el fomento de los sistemas complementarios de previsión social, especialmente en el marco de las empresas mediante la negociación colectiva. También se seguirían dando pasos en pos de mantener en activo a los trabajadores de mayor edad mediante la bonificación de las cotizaciones para aquellos que prorrogasen su jubilación. Otro de los puntos más polémicos y diferenciadores de la política del PP fue el de la defensa del principio de caja única, que garantizaría la igualdad entre todos los pensionistas, independientemente de su origen (un tema candente sobre todo en periodos electorales, cuando desde ciertas administraciones autonómicas se impulsaban medidas de complementación de las pensiones no contributivas).

Finalmente, en lo relativo a sus propuestas concretas, el PP prometía: 1) Preservar el equilibrio financiero del sistema mediante la continuación de las dotaciones al Fondo de Reserva, estableciendo el objetivo de duplicar su cuantía durante la siguiente legislatura, alcanzando así los 24.000 millones de euros; 2) Seguir fomentando el diálogo con los agentes sociales en el desarrollo del PdT; 3) Defender a ultranza la caja única de la Seguridad Social; 4) Continuar con la separación de las fuentes de financiación (aunque

⁷⁵⁶ PSOE, *Programa electoral 2004: Merecemos una España mejor*, pp. 69-70 y 125-127.

sin prometer ninguna rebaja del periodo proyectado); y 5) Impulsar los planes y fondos de pensiones privados⁷⁵⁷.

Desde IU trataron de presentar un programa electoral en materia de pensiones claramente diferenciado del socialista, de manera que muchas de sus propuestas fueron más allá de lo estipulado en el PdT, e incluso algunas de las ideas defendidas entraban en contradicción con este. Entre estos proyectos destacaban: 1) Reivindicaciones clásicas de la formación ya defendidas en ocasiones anteriores, como la equiparación de la pensión mínima con el SMI durante la legislatura 2004-2008, el incremento de las pensiones de viudedad de mayores de 65 años hasta el 70% de la base reguladora, o situar la cuantía de las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación en el 75% del SMI; 2) El cálculo de la pensión de jubilación en función de los quince mejores años cotizados durante la vida laboral (una fórmula que iba a contracorriente de las tendencias generales aplicadas en Europa, más bien orientadas a la extensión de este periodo de cálculo); 3) El fomento de las jubilaciones anticipadas, reconociéndolas como un derecho voluntario de los trabajadores y reduciendo los coeficientes penalizadores (otra propuesta contraria a las dinámicas generales que apostaban por el fomento de la prolongación de la vida laboral); 4) La fijación de la edad ordinaria de jubilación en los sectores de trabajo penosos y peligrosos en los 60 años; 5) Garantizar el compromiso del Estado con el mantenimiento del sistema de pensiones, recalcando su papel garante del mismo en caso de que las cotizaciones sociales no bastasen para cubrir los gastos; y 6) La reducción del límite máximo de deducciones en el IRPF que se podrían aplicar mediante las aportaciones a planes privados de pensiones⁷⁵⁸.

⁷⁵⁷ PP, *Programa electoral 2004: Avanzamos juntos*, pp. 14, 28, 30, 42-47 y 120-126.

⁷⁵⁸ IU, *Programa electoral 2004: Vamos a recuperar tu ilusión*, pp. 16-17 y 22.

3. El camino hacia la Ley de Dependencia

Desde el inicio de la legislatura hasta aproximadamente su ecuador, la meta principal perseguida por el Gobierno de Rodríguez Zapatero en el marco del PdT fue el desarrollo y puesta en marcha de una ley de atención a la dependencia que venía siendo objeto de debate desde la anterior legislatura y constituía una asignatura pendiente en la protección social española. Si bien se desarrollaron otras discusiones al mismo tiempo, subrayamos aquí la especial importancia de esta.

El debate de investidura dio buena cuenta de ello. Rodríguez Zapatero destacó la atención a las personas dependientes y el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones como las dos materias preferentes de su Ejecutivo. Junto a esto, anunció que a lo largo de la legislatura se elevaría el SMI hasta los 600 euros y que las pensiones más bajas experimentarían un incremento de su cuantía equivalente a 4.000 millones de euros, de manera que se elevarían por encima del 20%.

El nacionalismo catalán, que durante esta legislatura trataría de impulsar la aprobación de un nuevo estatuto de autonomía, se mostró especialmente reivindicativo en lo referente a la concesión de mayores competencias. Así, tanto CiU como ERC reclamaron el derecho a poder complementar sus pensiones con fondos autonómicos. Desde ERC se defendió, además, el ajuste de las pensiones mínimas al coste de vida de cada CCAA, permitiéndose de esta manera la diferenciación de su cuantía según el territorio.

Desde IU y el BNG se recibió con mucho interés la intención de Rodríguez Zapatero de impulsar políticas sociales basadas en el incremento de la cobertura del sistema de protección social. En esta línea, expresaron su apoyo al incremento del gasto social y animaron al presidente a abandonar la política de déficit cero para poder costear esta ampliación de prestaciones que se había proyectado.

Desde el Gobierno, sin embargo, se declaró que era posible poner en marcha políticas sociales ambiciosas sin elevar la deuda de manera descontrolada y manteniendo el principio de estabilidad presupuestaria⁷⁵⁹. Una postura que personificaría el vicepresidente segundo del Gobierno y ministro de Economía y Hacienda, Pedro Solbes, quien dejó claro en su primera comparecencia ante la Comisión de Economía y Hacienda

⁷⁵⁹ DSC, núm. 2, 15-IV-2004, pp. 17-86 y DSC, núm. 3, 16-IV-2004, pp. 106-120.

que defendería la Ley de Estabilidad Presupuestaria y que era partidario de reducir el déficit todo lo posible⁷⁶⁰.

Arrancada la legislatura, el 5 de mayo de 2004 volvió a constituirse la Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo, que desde la etapa anterior se mantendría en todas las legislaturas. Compuesta por 18 miembros del PSOE, 15 del PP, 1 de CiU, 1 de ERC, 1 del PNV, 1 de IU-ICV, 1 de Coalición Canaria y 1 del Grupo Mixto, se eligió como presidente a Juan Morano Masa, del PP⁷⁶¹.

A la espera de efectuarse el inicio real de los trabajos de la Comisión del PdT, miembros del Gobierno adelantaron cuáles serían las líneas generales de la política de sus departamentos en otras comisiones. Tal fue el caso del ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, Jesús Caldera, quien en su primera participación en la Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales aprovechó para hacer una valoración de la situación de la Seguridad Social y las medidas que, desde su cartera, tenía previsto acometer.

Caldera reconoció que la gestión realizada por el PP durante las dos anteriores legislaturas fue positiva a grandes rasgos, y que los más de 17 millones de afiliados lo corroboraban. Sin embargo, consideraba que este tipo de indicadores no se habían traducido en una mejora real de las pensiones, sobre todo las más bajas. En este sentido, denunciaba que los anteriores gobiernos populares no hubiesen incrementado de manera más notable las aportaciones del Estado a la Seguridad Social a fin de asumir el pago de los famosos complementos a mínimos, hasta el punto de que las cotizaciones de trabajadores y empresarios habían venido sufragando durante los ocho años previos más del 90% de los complementos a mínimos. Como consecuencia de este insuficiente avance en la separación de las fuentes de financiación, las pensiones más bajas no habían podido experimentar el crecimiento que deberían si parte de los fondos del sistema no estuvieran sufragando costes ajenos. Por ello, afirmaba que el Gobierno socialista tenía la voluntad de elevar las pensiones mínimas un 26% durante la legislatura, así como un importante incremento de las pensiones de viudedad.

Junto a estas políticas de mejora de las prestaciones, el otro bloque de trabajo en el que se centraría el Ministerio sería el de desarrollar las reformas necesarias para aplicar las

⁷⁶⁰ DSC (Comisión de Economía y Hacienda), núm. 22, 17-V-2004, p. 30.

⁷⁶¹ BOCG, núm. 10, 5-V-2004, pp. 1-2 y DSC (Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo), núm. 14, 5-V-2004, pp. 1-4.

recomendaciones que la Comisión del PdT ratificó en octubre de 2003. Aun así, insistió en que el sistema público de pensiones tenía “garantías de futuro” y que no se debía caer en alarmismos extremos acerca de su viabilidad. Entre las principales reformas que el Gobierno quería impulsar destacaban: 1) La simplificación de los regímenes especiales hasta establecer solo dos (una tarea con un alto nivel de complejidad técnica que no pudo ser desarrollada en su totalidad); 2) El favorecimiento de la prolongación de la vida laboral; 3) La mejora de las pensiones de viudedad; y 4) Lograr una mayor integración de la población inmigrante (en torno a 1 millón) en el mercado laboral. En definitiva, una dinamización del PdT que seguía una línea continuista respecto a la aplicada por los anteriores Ejecutivos. Junto a estas medidas, destacaba por encima del resto el anuncio de la elaboración de una ley integral para la protección de la dependencia, cuestión compartida por el resto de fuerzas políticas, incluido el PP⁷⁶².

El Fondo de Reserva, por su parte, recibió un nuevo incremento, estrenando así las dotaciones que el nuevo Gobierno implementaría y que se sumaba a las recientemente aplicadas durante la última etapa de la anterior legislatura. En este caso, el ministro de Trabajo confirmó una inyección de 3.700 millones de euros, de manera que el Fondo alcanzaría los 18.800 millones⁷⁶³.

Uno de los primeros debates de calado de la legislatura se refirió a la compatibilización de las pensiones del SOVI con las pensiones de viudedad del sistema de la Seguridad Social. Se trataba de una reivindicación que diversas formaciones habían manifestado desde tiempo atrás y sobre la cual existía un amplio consenso en favor de ejecutarla. La cuantía de las pensiones del SOVI era manifiestamente limitada. De hecho, eran las más bajas del sistema (268 euros), lo que convertía su compatibilización con las pensiones de viudedad en una cuestión de justicia social, especialmente para la población femenina, que era la que mayoritariamente se veía en la tesitura de tener que optar por una u otra.

Quizá el partido que más a menudo reclamó esta medida fue CiU, cuyo interés por la mejora generalizada de las pensiones de viudedad fue notablemente superior al de otros grupos (en lo cual influía el hecho de que buena parte de su electorado correspondiese a población de avanzada edad y por la particularidad de que más de un cuarto de todas las pensiones del SOVI correspondían a ciudadanos de Cataluña). El 15 de junio se debatió

⁷⁶² DSC (*Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales*), núm. 23, 18-V-2004, pp. 2-41.

⁷⁶³ ABC Madrid, 27-V-2004, p. 93 y El País, 27-V-2004.

en el Pleno del Congreso la toma en consideración de una proposición de ley presentada por CiU en este sentido (fue, de hecho, la primera proposición de ley de la legislatura, lo que refuerza la idea de que se trataba de una cuestión central para la formación catalana). El diputado Carles Campuzano señaló que ya desde los debates sobre la Ley 24/1997 CiU puso sobre la mesa este tema.

La proposición recibió, como era de esperar, un amplio apoyo. El BNG señaló que la insuficiencia de las pensiones del SOVI partía de sus propios orígenes durante el franquismo, teniendo que ser complementadas mediante el Mutualismo Laboral. El PP, que también apoyó la proposición, matizó la conveniencia de aplicar esta compatibilización de manera limitada según la cuantía final, es decir, tan solo en aquellos casos en que la suma de ambas pensiones, efectivamente, no permitiese mantener un nivel de vida suficiente. Desde el PSOE, la diputada Isabel López i Chamosa reivindicó que fueron los socialistas quienes impulsaron en 1998 la primera iniciativa para hacer posible la compatibilización, y que entonces no contó con el apoyo del PP ni de sus socios de CiU⁷⁶⁴. Y, al igual que el PP, compartía la opinión de estudiar los casos en que se aplicase esta medida, a fin de que realmente sirviera para mejorar las pensiones de los más necesitados y no se produjeran injusticias al beneficiar a quienes ya de por sí contaban con una pensión suficiente. En todo caso, la tramitación de la ley de compatibilización de las pensiones del SOVI con las de viudedad se dilataría en el tiempo debido a la necesidad de desarrollar los pertinentes estudios⁷⁶⁵.

De vuelta a los trabajos de la Comisión del PdT, a finales de junio compareció por primera vez el secretario de Estado de la Seguridad Social, Octavio Granado, para explicar cuáles serían las principales líneas de actuación que pretendía desarrollar en vinculación con la Comisión. Como ya adelantó el ministro de Trabajo, el Gobierno valoraba muy positivamente la situación que atravesaba la Seguridad Social, por lo que consideraba que era el momento idóneo para emprender aquellas reformas graduales que preparasen al sistema de pensiones para futuros retos derivados del temido envejecimiento demográfico. En este sentido, destacó las que, a su juicio, eran las debilidades más notables del sistema sobre las que habría que trabajar: 1) Denunció que

⁷⁶⁴ Las discusiones sobre esta proposición de CiU evidenciaron que, pese a la existencia de un claro consenso acerca de sus bondades, existió una clara pugna entre los distintos partidos por arrogarse la “paternidad” de la iniciativa. También desde IU se denunció que CiU se había opuesto a varias de sus iniciativas que iban en la misma línea, lo que consideraban un ejemplo del uso electoralista que se pretendía hacer de la cuestión.

⁷⁶⁵ DSC, núm. 16, 15-VI-2004, pp. 565-574.

la edad real de jubilación se encontraba cada vez más por debajo de la edad legal, por lo que era fundamental promover la permanencia de los trabajadores más mayores en el mundo laboral e incentivar la prorrogación de su jubilación; 2) Era necesario incrementar el nivel de contributividad del sistema, apostando por la elevación de las bases de cotización de aquellos regímenes en los que se cotizaba menos en promedio⁷⁶⁶; 3) El sistema de la Seguridad Social debía jugar un papel central en la puesta en marcha de la protección a la dependencia; 4) Los regímenes de la Seguridad Social debían simplificarse en únicamente dos; 5) El Fondo de Reserva debía seguir incrementándose, como ya se había iniciado con la última dotación de 3.700 millones.

Sin embargo, con respecto a esta última cuestión el Gobierno cambió el discurso que el PSOE había mantenido en la legislatura anterior, cuando afirmaba que absolutamente todos los excedentes del sistema debían destinarse a engrosar el Fondo de Reserva. Ahora que se había alcanzado una cuantía bastante abultada, eran partidarios de que, aunque la gran mayoría de esos excedentes (más del 90%) fuesen a parar al Fondo de Reserva, se podría invertir el resto en productos financieros seguros a fin de obtener réditos que se destinasen a la mejora del sistema⁷⁶⁷.

Las críticas de Granado hacia el comportamiento de los autónomos a la hora de cotizar por las bases mínimas fueron respondidas airadamente por el portavoz de CiU, Carles Campuzano, quien se opuso al aumento de sus bases de cotización de manera global y forzada. Defendía, por el contrario, el incremento de estas cotizaciones por la vía del convencimiento y la voluntariedad, apostando por campañas informativas. En su defensa del colectivo de trabajadores por cuenta propia, Campuzano añadió que las palabras del secretario de Estado habían sido despectivas y que había acusado a los autónomos de practicar el fraude y querer aprovecharse de la Seguridad Social. Al margen de esta temática, desde CiU también se preguntó a Granado acerca de los planes del Gobierno respecto a las competencias autonómicas en materia de Seguridad Social⁷⁶⁸.

⁷⁶⁶ Una alusión velada al régimen de trabajadores por cuenta propia, donde la cotización por la base mínima era mayoritaria (hasta un 88% del total de autónomos).

⁷⁶⁷ Se trataba de una propuesta que chocaba directamente con las críticas que el PSOE había lanzado al Gobierno del PP durante su etapa en la oposición, cuando denunciaron cualquier intento de utilizar parte de los excedentes del sistema en la bonificación de las cotizaciones o medidas similares. *Vid. DSC (Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo)*, núm. 52, 28-VI-2004, pp. 3-10.

⁷⁶⁸ El Gobierno se mostró partidario de que las CCAA pudieran promover complementos a las pensiones no contributivas, pero consideraba que las contributivas debían seguir siendo competencia exclusiva de la Seguridad Social. Además, se oponía a que la cuantía de las pensiones contributivas pudiera ser diferente

Pero, sin duda, la novedad más relevante durante este periodo fue el inicio del debate sobre la creación de un sistema de protección a la dependencia que supusiese “el cuarto pilar del Estado del Bienestar” (junto a la educación, la sanidad y las pensiones). En octubre, el ministro Caldera declaró que era intención del presidente Rodríguez Zapatero la presentación de un proyecto de ley en este sentido a lo largo del año 2005, y que el Gobierno pretendía que se desarrollase en colaboración con las CCAA, las entidades locales, los agentes sociales y logrando el máximo consenso parlamentario, siguiendo el ejemplo del PdT.

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a su vez, llevaba meses elaborando documentos de trabajo para preparar esta futura ley, que desembocarían en el *Libro Blanco de la Dependencia*, publicado en diciembre de aquel año. Dirigido por Ángel Rodríguez Castedo, director general del IMSERSO, constituía un extenso estudio de más de 800 páginas en el que se plasmaba la condición de las personas con necesidad de cuidados de larga duración por encontrarse en situación de dependencia. En él se sentaban las bases sobre las que iniciar las reflexiones que conducirían a la Ley de Dependencia de 2006 (estudios demográficos sobre el colectivo, régimen jurídico de la protección a la dependencia, análisis presupuestarios para la financiación de las futuras prestaciones, análisis de otros modelos de protección a la dependencia en el plano internacional, etc.)⁷⁶⁹.

La primera gran sesión realizada en la Comisión del PdT para tratar las políticas de atención a la dependencia que debían ser puestas en marcha a lo largo de la legislatura fue protagonizada por la secretaria de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad, Amparo Valcarce. El Gobierno consideraba que la protección de las personas dependientes había sido siempre una necesidad, pero que en la España de principios del siglo XXI se hacía aún más relevante. Las transformaciones acaecidas durante las décadas previas en los modelos de familia y el creciente envejecimiento demográfico generaban una mayor cantidad de dependientes cuya esperanza de vida era además más prolongada, y cuyos lazos familiares se encontraban más debilitados que en épocas anteriores.

según el territorio, como se había llegado a plantear desde sectores del nacionalismo catalán. *Ibid.*, pp. 10-16.

⁷⁶⁹ Para una consulta íntegra del documento, véase: <https://www.imserso.es/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/libroblanco.pdf> (fecha de acceso: 08/10/2022).

Para Valcarce, España se encontraba todavía muy lejos de otros países europeos en el impulso de servicios sociales destinados a atender a la dependencia. Y no solamente destacaba la insuficiencia de las prestaciones, sino su desigualdad en función de la región en que el beneficiario residiese. Por ello, el Ejecutivo planeaba un sistema que diese cobertura a las necesidades de estas personas a escala nacional.

Añadía que el IMSERSO (dependiente del Ministerio de Trabajo) se encontraba trabajando en la elaboración del ya citado *Libro Blanco de la Dependencia*, a fin de establecer las primeras bases y propuestas que servirían de base para la redacción del futuro proyecto de ley (que se pretendía presentar al Congreso durante el primer semestre de 2005) y que serviría de marco para el diálogo social y político. Un diálogo que debería tender hacia la consecución del mayor grado de consenso posible, como ya se lograra con el PdT en el ámbito de las pensiones.

Una de las cuestiones nucleares que debían ser aclaradas cuanto antes para acometer los trabajos preparatorios era definir qué modelo de protección a la dependencia sería más conveniente para el caso español. Por un lado, estarían los modelos de protección universal financiados mediante impuestos (presente en los países escandinavos y en Holanda); por otro, modelos asistenciales como el francés, con un sistema público de cobertura muy limitada dirigido únicamente a personas dependientes con insuficiencia de recursos; y en tercer lugar, el modelo de protección a través de la Seguridad Social, con prestaciones universales independientemente de los recursos económicos del beneficiario, y que evaluaría el grado de dependencia existente para determinar las prestaciones concedidas (correspondería a los casos de Alemania, Austria o Luxemburgo). El Gobierno admitía abiertamente su preferencia por este último sistema, que integraba la protección a la dependencia en la Seguridad Social. Respecto a su financiación, el ministro Caldera era partidario de que esta estuviese repartida entre la Administración central, las CCAA y las entidades locales, además del pago de parte de los servicios a cuenta de los beneficiarios o de sus familias⁷⁷⁰.

De las palabras de la secretaria de Estado se desprendía que el Gobierno en ningún caso contemplaba el uso de las cotizaciones sociales para la financiación de la

⁷⁷⁰ DSC (Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo), núm. 122, 26-X-2004, pp. 2-5.

dependencia, sino que correría a cargo de los presupuestos estatales y autonómicos, además del pago que cada beneficiario realizaría por su cuenta.

De la misma opinión era CiU, que manifestó su preocupación por la posibilidad de que un modelo financiado mediante cotizaciones pudiera elevar los gastos de la Seguridad Social y poner en peligro su viabilidad. Apostaban también por su financiación mediante impuestos generales. Por otra parte, la formación catalana, al igual que hizo con las pensiones, volvió a reivindicar unas prestaciones diferenciadas en función de los territorios, permitiendo que cada administración autonómica tuviera la libertad de dedicar los fondos que estimase oportuno. Desde ERC también se criticó la “obsesión” del Gobierno en mantener el principio de igualdad en las prestaciones, recalándose que el coste de la vida en regiones como Cataluña era superior al de otros lugares. Ambos partidos, pese a apoyar la protección a la dependencia, mantuvieron un tono escéptico y temeroso de que se pudiera atentar contra las competencias propias de la *Generalitat*⁷⁷¹.

El PP expresó su apoyo al proyecto de creación del sistema nacional de la protección a la dependencia, haciendo constantes alusiones a que se trataba de una propuesta que el Gobierno anterior había planteado, y que incluso durante la anterior legislatura se encargó la elaboración de un informe de expertos (documento que no se llegaría a publicar)⁷⁷². Las premisas básicas sobre las que se debería asentar la futura ley de dependencia, según los populares, serían: 1) Mantener los cuidados de los ancianos dependientes en el ámbito familiar sin generar la separación de la persona dependiente respecto de su familia; 2) Mejorar los servicios de teleasistencia, ayuda a domicilio, residencias, etc. y la coordinación entre las administraciones; y 3) Lograr una mayor coordinación entre el sector público y los centros privados.

Igualmente, el PP propuso un pacto de Estado en materia de dependencia que agrupase a los distintos partidos políticos, a los agentes sociales, y tras la consulta con los expertos en la materia, de manera similar a como se hizo con el PdT⁷⁷³.

Al mismo tiempo que avanzaban los debates sobre la Ley de Dependencia, y a la espera de la presentación del *Libro Blanco*, cuya finalización se esperaba para antes de finalizar

⁷⁷¹ *Ibid.*, pp. 5-7 y 11.

⁷⁷² Desde el PSOE se criticó el intento del PP de arrogarse el mérito de iniciar los trabajos en esta cuestión, al no haber sido capaz el anterior Gobierno de poner en práctica uno de los acuerdos del pacto de pensiones firmado en abril de 2001 (precisamente, el desarrollo de una ley de dependencia).

⁷⁷³ DSC (*Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo*), núm. 122, 16-X-2004, pp. 7-11.

el año 2004, surgieron algunas otras polémicas. En diciembre, el secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos, Francisco Fernández Ordóñez, compareció ante la Comisión del PdT para defender unas recientes declaraciones en las que se mostraba partidario de reducir las deducciones tributarias por la contratación de fondos de pensiones y demás fórmulas complementarias de previsión social. Declaraciones que fueron atacadas duramente por el PP (y también por CiU), acusando al Gobierno de querer acabar con la promoción de la previsión complementaria, yendo en contra de lo recomendado por el PdT. Fernández Ordóñez se justificó al afirmar que se estaba discutiendo también en otros países europeos el grado de efectividad de los incentivos fiscales a la hora de fomentar la contratación de estas fórmulas de ahorro privado entre las rentas más bajas. Y añadía que la propia Comisión del PdT constató el grado insuficiente de desarrollo de la previsión complementaria en España cuando se produjo la revisión del año 2003⁷⁷⁴.

El inicio del año 2005 trajo consigo la intensificación de los debates sobre dependencia. En febrero, la secretaria de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad volvió a comparecer ante la Comisión del PdT para presentar el *Libro Blanco sobre atención a las personas en situación de dependencia*, culminado en el anterior mes de diciembre. A continuación, en enero de 2005 se presentó a las CCAA y el 1 de febrero se convocó una mesa de diálogo para su exposición ante los sindicatos y las organizaciones empresariales. La Comisión del PdT jugaría, a su vez, un papel central como foro de discusión en el que comparecerían durante los meses siguientes representantes de instituciones, organizaciones y entidades vinculadas a la temática. Por otra parte, Amparo Valcarce quiso hacer hincapié en la trascendencia de este proyecto para la mejora de las condiciones de vida de las mujeres, sector tradicionalmente encargado de asumir los cuidados de las personas dependientes. Una perspectiva de género que también se aplicaba al terreno del empleo, pues se esperaba que la protección a la dependencia permitiese, por un lado, la liberación de cargas familiares que propiciaría la inclusión en el mercado laboral de muchas mujeres y, por otro lado, los propios servicios que la futura ley de dependencia implementaría serían desempeñados en gran medida por mujeres⁷⁷⁵.

⁷⁷⁴ DSC (Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo), núm. 161, 16-XII-2004, pp. 2-14.

⁷⁷⁵ DSC (Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo), núm. 180, 8-II-2005, pp. 2-4.

La recepción del *Libro Blanco de la Dependencia* por parte del primer partido de la oposición fue muy crítica. Para el PP, el Gobierno presentaba un documento que se limitaba a recopilar información con la que ya se contaba con anterioridad, y lo calificaban de “refrito” o de mero “estado de la cuestión”. El diputado José Echániz, del PP, lo definió como “un proyecto abstracto, ambiguo, con pocas novedades”. Se reclamaba, por lo tanto, la presentación de una propuesta concreta, de un proyecto de ley que expresase de manera certera el modelo de protección a la dependencia que el Gobierno pretendía implementar. Además, los populares exigían que el Ejecutivo aclarase cuál era su posición exacta respecto a su financiación (mediante impuestos o mediante cotizaciones)⁷⁷⁶.

IU, sin embargo, sí valoraba positivamente el contenido del *Libro Blanco*, considerando que se trataba de un importante instrumento de reflexión y que apuntaba algunas líneas de actuación, pese a que podrían haber sido más concretas. Entre las propuestas planteadas, IU coincidía en la universalidad de la prestación, en el carácter público de la misma (independientemente de las formas de financiación) y en la igualdad de acceso a las prestaciones independientemente del lugar de residencia⁷⁷⁷.

Desde CiU, además de reivindicar las competencias autonómicas que debería respetar el futuro sistema de protección a la dependencia (punto en el que coincidía con el PNV o ERC), expresaron su inclinación por que la financiación se produjese mediante impuestos. Y se mostraron especialmente interesados en que el sector privado (con o sin ánimo de lucro) tuviese un papel importante en el conjunto del sistema, respetando el carácter público general de las prestaciones. Unas declaraciones que generaron malestar entre otras formaciones como el BNG, que manifestó su preocupación ante la posibilidad de que se privatizase un servicio que entendían que debía ser público. Además, denunciaron que la escasa calidad de la atención a la dependencia de los centros privados era abiertamente conocida⁷⁷⁸.

Los debates prosiguieron con la comparecencia de Manuel Aguilar Belda, adjunto segundo del Defensor del Pueblo, quien intervino para corroborar la necesidad imperante de impulsar un régimen jurídico de protección a las personas con dependencia en vista de las grandes desigualdades existentes hasta el momento en esta materia según la

⁷⁷⁶ *Ibid.*, pp. 4-7.

⁷⁷⁷ *Ibid.*, pp. 10-11.

⁷⁷⁸ *Ibid.*, pp. 7-9 y 11-12.

Comunidad Autónoma. Destacó el gran número de quejas recibidas por el “complejo entramado normativo, fragmentado, disperso e insuficiente” existente hasta entonces. Insuficiencias que también se reflejaban en las retribuciones de aquellos encargados de cubrir las necesidades de las personas dependientes. Por todo ello, defendía la puesta en marcha a la mayor brevedad de un sistema nacional capaz de coordinar y racionalizar el modelo inconexo y precario construido hasta el momento, así como una sustanciosa mejora de los servicios y de las prestaciones⁷⁷⁹.

De la misma opinión era el presidente de la Confederación Española de Organizaciones de Mayores (CEOMA), Eduardo Rodríguez Rovira, quien expresó su optimismo por el avance de los trabajos. Señalaba que los principales problemas girarían en torno al coste y a la financiación, denunciando que en los PGE para 2005 no existía ninguna partida para gasto en dependencia⁷⁸⁰. Respecto al modelo de financiación, CEOMA no tenía una posición clara, defendiendo que, independientemente de una financiación basada en impuestos o en cotizaciones, debía aumentarse el gasto destinado a la protección de la dependencia. Respecto a la posibilidad de un cierto nivel de copago (como había apuntado el Ejecutivo desde el comienzo de los debates), Rodríguez Rovira dijo no mostrarse en contra siempre y cuando no fuese excesivo. De sus palabras se desprendía una clara desconfianza porque la ley definitiva quedase “descafeinada” en lo referente a la dotación de recursos económicos o mediante el establecimiento de baremos demasiado exigentes⁷⁸¹.

En abril compareció el presidente de la Confederación Española de Familiares y Personas con Enfermedades Mentales (FEAFES), Francisco Morata Andreu. Al igual que sus predecesores, compartía el interés por el proyecto de protección a la dependencia, pero vino a criticar que, a lo largo de los debates, se hiciera constantemente un énfasis especial únicamente en las personas dependientes mayores de 65 años. Reclamaba, por lo tanto, que la futura ley de dependencia dedicase una mayor atención a las personas discapacitadas dependientes menores de esa edad. También coincidía en la defensa de los principios de universalidad y de igualdad de las prestaciones, tratando de no generar grandes diferencias entre territorios. Sobre el modelo del sistema, creía que debía

⁷⁷⁹ DSC (Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo), núm. 212, 24-II-2005, pp. 2 y ss.

⁷⁸⁰ Lo cual era un claro indicador de que el Gobierno no esperaba tener lista la Ley de Dependencia para 2005. En efecto, se acabaría aprobando en 2006.

⁷⁸¹ DSC (Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo), núm. 212, 24-II-2005, pp. 24 y ss.

integrarse dentro de la Seguridad Social y que los servicios ofrecidos fuesen independientes de la capacidad económica del beneficiario. Unos beneficiarios que debían ser libres de poder elegir los servicios que considerasen necesarios. Respecto a la participación de entidades privadas, se mostró notablemente crítico con ellas, cuestionando la sensibilidad y la calidad de la atención en centros que actuaban como negocios con ánimo de lucro⁷⁸².

El escepticismo reflejado por la mayoría de los comparecientes en relación al papel de las empresas privadas en el naciente sistema de protección a la dependencia encontró una voz discordante en la figura de Higinio Raventós Negra, presidente de la Confederación de la Dependencia y de la Fundación Edad&Vida. Una entidad, esta última, dedicada a promover la vinculación de diferentes empresas del sector sociosanitario con instituciones de mayores e investigadoras, especialmente interesada en promocionar la participación de las compañías privadas en el campo de las pensiones y de la atención a la dependencia. Es por ello por lo que Raventós defendió la inclusión del sector privado en la nueva ley. Una postura que fue apoyada por el diputado de CiU, Carles Campuzano, quien encontraba en la Fundación Edad&Vida un aliado en su concepción de cómo debería articularse la financiación del futuro sistema nacional de dependencia, es decir, una combinación de lo público y lo privado. Igualmente, ambas organizaciones coincidían en que la financiación pública proviniese de los PGE y no de las cotizaciones a la Seguridad Social⁷⁸³.

El lento avance de los trabajos preparatorios de la ley de dependencia llevó al PP a acusar al Gobierno de incumplir su promesa de aprobarla a lo largo del año 2005, e incluso poniendo en duda que pudiera producirse en 2006. Desde el PSOE, se insistía en que el proyecto de ley comenzaría a tramitarse antes de finalizar 2005, y respondían a los ataques refiriéndose a la pasividad de los gobiernos de José María Aznar ante esta problemática⁷⁸⁴. Mientras, en el debate sobre el estado de la nación, Rodríguez Zapatero presumía de la buena marcha de sus políticas sociales (elevación de las pensiones mínimas en hasta un 8%⁷⁸⁵ y el incremento del SMI en un 11%) y aseguraba que la ley

⁷⁸² DSC (Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo), núm. 256, 19-IV-2005, pp. 2-6.

⁷⁸³ *Ibid.*, pp. 11-17.

⁷⁸⁴ DSC, núm. 86, 27-IV-2005, pp. 4.225-4.226.

⁷⁸⁵ El mayor incremento de las pensiones mínimas realizado en los últimos 15 años.

de dependencia sería aprobada en el último trimestre del año (una afirmación muy aventurada, en vista de cómo se sucedieron finalmente los acontecimientos)⁷⁸⁶.

Los sindicatos también se pronunciaron y comparecieron para tratar la regulación del régimen de dependencia. El 18 de mayo participó en la Comisión del PdT el secretario general de UGT, Cándido Méndez, quien inició su intervención reivindicando que, tras “años de estancamiento social”, era el momento de establecer un nuevo derecho universal, como ya se hizo en su momento con la sanidad, la educación o las pensiones. Recordó también el compromiso de UGT para con el desarrollo de derechos sociales, incluida la atención a la dependencia⁷⁸⁷. Para UGT, la demanda de cuidados relacionados con la dependencia era mucho más apremiante en este momento que a principios de los años noventa debido a las transformaciones ocurridas en los modelos de familia y al incremento del envejecimiento de la población.

Para el sindicato, el modelo de cobertura que debía implementarse tendría que cumplir con las siguientes características: 1) La protección a las personas dependientes debía considerarse como un derecho universal y dentro del ámbito de la Seguridad Social, independientemente de la edad, de los factores que hubieran generado la dependencia o del territorio donde se residiese⁷⁸⁸; 2) El sistema de valoración de la dependencia debía ser común para toda España, aunque su gestión pudiera estar cedida a las CCAA; 3) Las prestaciones concedidas debían ser proporcionales al nivel de dependencia y a la necesidad de cuidados; 4) Debía tratarse de garantizar la mayor autonomía posible de las personas dependientes; 5) Los servicios de proximidad y ayuda domiciliaria debían ser predominantes; 6) El sistema tendría que contar con una financiación suficiente procedente de la Administración del Estado, de las CCAA y de las corporaciones locales; y 7) La aportación del usuario en el coste de los servicios no debería ser superior a la existente hasta antes de la creación del sistema, y en caso de no disponer de recursos, debería garantizarse igualmente el acceso a estos servicios⁷⁸⁹.

Respecto a la financiación, para Cándido Méndez este no debería ser uno de los debates iniciales, sino que debería supeditarse al nivel de protección y al modelo exacto

⁷⁸⁶ DSC, núm. 88, 11-V-2005, pp. 4.334-4.364.

⁷⁸⁷ Méndez recordó la participación de UGT en la gestación y elaboración del Plan Gerontológico de 1991, considerado por muchos el germen de la protección a la dependencia en España.

⁷⁸⁸ Es decir, UGT se posicionó claramente en defensa del principio de igualdad frente a las reclamaciones particularistas de determinadas formaciones nacionalistas.

⁷⁸⁹ UGT no se oponía a la fórmula de copago, aunque moderado y garantizando el acceso a los servicios en los casos de mayor debilidad económica.

que se pusiera en marcha. A partir de ahí, se podrían estudiar las distintas alternativas de financiación, aunque insistía en rebajar la centralidad de este debate citando una reciente encuesta del CIS que afirmaba que “una mayoría de españoles estarían dispuestos a pagar más impuestos o cotizaciones con tal de que se procurase protección pública a las personas con necesidades de cuidados”. En lo que respecta al debate sobre si la financiación debía recaer en los recursos fiscales o en las cotizaciones, se inclinaba más por la primera opción dado que se trataba de prestaciones de carácter universal, aunque no descartaba que también pudieran utilizarse excedentes de la Seguridad Social para ello. En esta misma línea, minimizó el impacto económico de la protección a la dependencia añadiendo que, según los cálculos que UGT manejaba, esta podría suponer apenas un incremento del 0,6% del PIB más de lo que se estaba ya gastando en este mismo ámbito.

A lo que no estaría dispuesto el sindicato sería a conformarse con un modelo de mínimos que tuviese que ser complementado mediante el aseguramiento privado, incentivado además con beneficios fiscales. Pese a ello, consideraban que sería necesario contar con el sector privado para lograr cubrir las necesidades de toda la población a la que se dirigía la protección a la dependencia, aunque sería más recomendable fomentar las iniciativas sin ánimo de lucro por sobre aquellas que tuviesen como objeto hacer negocio⁷⁹⁰.

Unas semanas después, el 2 de junio, fue el turno del secretario general de CCOO, José María Fidalgo. Coincidió con UGT en la necesidad de concretar las propuestas cuanto antes y agilizar el desarrollo de la futura ley. Para el sindicato, el modelo de protección a la dependencia debía basarse en los siguientes principios (muchos de los cuales eran compartidos también por UGT, aunque CCOO mantuvo una posición más favorable respecto a la descentralización de la estructura del sistema): 1) Universalidad de la prestación, independientemente de la edad, causa de la dependencia, origen, etc.; 2) Carácter público de la prestación e integración en el sistema público de la Seguridad Social; 3) Igualdad en el acceso al derecho, de manera que se garantizaran unos mínimos en todos los territorios (aunque dejaba la puerta abierta a que cada administración autonómica pudiera ampliar o mejorar ese nivel mínimo); 4) El sistema de valoración de la dependencia debía ser único en toda España; 5) La gestión debía ser descentralizada y a cargo de las CCAA; 6) La evaluación de la dependencia debía ser ágil; 7) El copago era

⁷⁹⁰ DSC (Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo), núm. 284, 18-V-2005, pp. 2-4.

aceptable, siempre que el coste fuese proporcional a las rentas de los usuarios y aquellos que no gozasen de los recursos suficientes tuvieran garantizado el acceso⁷⁹¹; 8) Deberían garantizarse servicios como la teleasistencia, la ayuda a domicilio, viviendas tuteladas, centros de día, residencias asistidas, etc.; 9) Compatibilización de la provisión pública y privada (tanto lucrativa como no lucrativa)⁷⁹²; y 10) Debía establecerse un calendario de aplicación del sistema, tratando de cubrir a todas las personas con dependencia total y severa en un plazo de 4 años y al resto de personas con algún nivel de dependencia en un plazo de 10 años.

Finalmente, respecto a la financiación, CCOO proponía una fórmula original: una primera etapa transitoria (entre 8 y 10 años) en que la financiación se produciría a cargo de parte del superávit de la Seguridad Social (lo que permitiría garantizar unos recursos iniciales suficientes, dada la coyuntura boyante del momento), y una segunda etapa en la que se transitaría progresivamente hacia una financiación basada en los impuestos generales, participando en ella los tres niveles de la administración (estatal, autonómica y local)⁷⁹³.

Tras un año 2005 en que la Comisión del PdT albergó algunos de los principales debates en torno a la configuración futura de la ley de dependencia, durante los primeros meses de 2006 se aceleraron los trabajos y en abril se aprobó el Proyecto de ley de autonomía personal y dependencia. El paso definitivo se produjo poco antes de finalizar el año, con la aprobación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Se creaba, de esta manera, y por primera vez en España, un sistema nacional que atendería las necesidades de la población dependiente. Se articuló en torno a tres niveles de protección (nivel mínimo establecido por la Administración General del Estado, nivel acordado entre la Administración General del Estado y las administraciones autonómicas a través de convenios, y un nivel adicional a cargo de cada Comunidad Autónoma)⁷⁹⁴. La financiación terminó recayendo en los presupuestos de la Administración General del

⁷⁹¹ Las dos principales centrales sindicales no mostraron grandes resistencias a la idea de hacer partícipes de parte del coste de los servicios a los usuarios del futuro sistema de protección a la dependencia.

⁷⁹² También existió coincidencia entre los dos sindicatos mayoritarios en la inevitabilidad de incluir a las entidades privadas en la red de protección a la dependencia, tras constatarse la debilidad inicial con la que partía el sistema público.

⁷⁹³ DSC (*Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo*), núm. 300, 2-VI-2005, pp. 2-4.

⁷⁹⁴ Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, art. 7.

Estado y de las administraciones autonómicas (renunciando a la utilización de las cotizaciones sociales), así como la participación de los propios beneficiarios (acorde a su capacidad económica)⁷⁹⁵.

⁷⁹⁵ *Ibid.*, arts. 32 y 33.

4. El Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social y la Ley 40/2007.

Al margen de la Ley de Dependencia, la segunda mitad de la legislatura trajo consigo la reactivación del diálogo social con el objetivo de llegar a nuevos acuerdos con los sindicatos y las entidades empresariales. El acuerdo de pensiones de abril de 2001 quedaba lejos, al igual que la renovación del PdT de 2003. El Gobierno entendía que, en consecuencia, debía impulsarse un nuevo ciclo que desarrollase las recomendaciones suscritas en la anterior legislatura. Por otra parte, tras ocho años de gobierno del PP notablemente prolíficos en cuanto a reformas en materia de pensiones, los socialistas consideraban que era el momento de dejar su propia impronta en el avance del PdT.

El sistema de la Seguridad Social seguía gozando de una muy buena salud. La sostenibilidad de sus cuentas y el mantenimiento del ciclo económico expansivo contribuyeron a que el Ejecutivo no tuviera especial urgencia en acometer reformas de calado. En cierta manera, podemos afirmar que el sistema público de pensiones vivía sus mejores años y sus perspectivas de futuro habían mejorado sustancialmente las existentes una década atrás. Las negras nubes de la quiebra inminente de la Seguridad Social habían dejado paso a un panorama despejado que permitiría afrontar aspectos que hasta entonces habían sido considerados como secundarios en el contexto del PdT. La propia atención a la dependencia era un buen ejemplo de ello. Si bien desde finales de los noventa aparecieron las primeras propuestas reivindicando el desarrollo de una protección de las personas dependientes, el proyecto no fue acometido seriamente hasta que el sistema gozó de un equilibrio lo suficientemente estable.

Desde el inicio de la VIII legislatura, los datos macroeconómicos reforzaron esta imagen de bonanza. A la altura de julio de 2005, la Seguridad Social volvió a batir un nuevo récord en su número de afiliados, superando por primera vez la barrera de los 18 millones⁷⁹⁶. Y en septiembre, el Gobierno preveía un nuevo superávit de la Seguridad Social para 2006 del 0,7% del PIB, lo que incentivó la dotación de otros 6.000 millones de euros al Fondo de Reserva en los PGE del año 2006. De esta manera, se esperaba que

⁷⁹⁶ La influencia de la inmigración en este crecimiento fue notable. Las altas de trabajadores extranjeros crecieron casi un 50% desde julio de 2004. *Vid. ABC Madrid*, 3-VIII-2005, p. 64.

al finalizar 2006 el Fondo contase con casi 33.000 millones, lo que equivalía a un 3,4% del PIB nacional⁷⁹⁷.

El 13 de julio de 2006, el Gobierno lograba por primera vez en la historia del PdT un acuerdo sobre pensiones en el que se integraban las dos centrales sindicales más representativas (CCOO y UGT) y las dos organizaciones empresariales principales (CEOE y CEPYME). El *Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social* no suponía un desarrollo excesivamente novedoso de lo previamente acordado, y en muchos aspectos se limitaba a reiterar las recomendaciones aprobadas en 2003. Su redacción no concretaba cuáles serían las futuras modificaciones del sistema, que quedaban pendientes de un futuro desarrollo normativo, aunque se fijaban cinco ámbitos de acción: 1) Mayor adecuación entre los ingresos y los gastos del sistema (reforzando el compromiso de ahondar en el principio de contributividad y de finalizar la separación de las fuentes de financiación); 2) Extensión y mejora de los complementos a mínimos en las prestaciones por incapacidad permanente y viudedad, desarrollando así el principio de solidaridad; 3) Mayor proporcionalidad entre el esfuerzo de cotización y los derechos reconocidos; 4) Incentivación de la prolongación voluntaria de la vida laboral; y 5) Aceleración de la racionalización y simplificación de la estructura de la Seguridad Social (previéndose la eliminación del Régimen Especial Agrario, pasando los trabajadores por cuenta propia al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos y los trabajadores por cuenta ajena al Régimen General)⁷⁹⁸.

A pesar del consenso alcanzado con los agentes sociales, el PP se mantuvo muy crítico respecto a un acuerdo que consideraba que no contribuía a estabilizar el sistema y que no abordaba reformas de profundidad. CiU también lo calificó de “acuerdo tímido”, y lamentó que fuese acompañado de un discurso triunfalista y complaciente del Gobierno⁷⁹⁹.

Finalmente, la legislatura concluyó con la aprobación de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social, en la que se concretaron las directrices del Acuerdo de julio.

⁷⁹⁷ *ABC Madrid*, 28-IX-2005, p. 87.

⁷⁹⁸ VALDÉS DAL-RE, F., “Pactos de Toledo, Diálogo Social y Reformas de la Seguridad Social”, en TORTUERO PLAZA, J. L. (dir.), *Cien años de Protección Social en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales – INSS, 2007, p. 580.

⁷⁹⁹ *DSC (Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo)*, núm. 702, 20-XI-2006, pp. 2-12.

**CAPÍTULO IX: EL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES
ANTE LA GRAN RECESIÓN: POLÍTICAS DE RECORTE
Y AUSTERIDAD (IX LEGISLATURA, 2008-2011)**

1. Introducción

Desde la VI legislatura, el balance de la economía española fue progresivamente prosperando. Los últimos años de la década de los noventa y la mayor parte de la década de los 2000 habían significado uno de los periodos de mayor prosperidad de la historia reciente española. Tanto con gobiernos del centro-derecha como del centro-izquierda los datos de afiliación a la Seguridad Social no hicieron más que mejorar y la situación económico-financiera del sistema de pensiones se encontraba en un momento envidiable. El Fondo de Reserva continuaba recibiendo dotaciones periódicas que engrosaban su cuantía y, pese a las recurrentes dificultades, el PdT se había mantenido en pie e incluso reforzado gracias a los progresivos acuerdos alcanzados.

Poco hacía presagiar, por lo tanto, que la IX legislatura marcaría un antes y un después en este sentido. Si bien es cierto que desde la segunda mitad del año 2007 comenzaban a llegar noticias acerca de una ralentización de la economía estadounidense, aún era demasiado pronto como para aventurarse a diagnosticar la gravedad de la crisis económico-financiera que se avecinaba. Sin embargo, a mediados de 2008, coincidiendo con el inicio de la legislatura, sus efectos eran ya palpables. Durante los siguientes meses y años la profundidad de la crisis y el deterioro de la economía española afectaron de lleno a todos los ámbitos de la vida pública, incluido el sistema de pensiones. De hecho, la concepción misma del Estado del Bienestar quedó marcada y cuestionada, reproduciéndose nuevamente discursos que defendían la implantación de medidas de recorte y austeridad.

El Gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero relativizó la importancia de la coyuntura económica, incluso negándose a calificarla de crisis. Una actitud que se mantuvo hasta principios de 2010. La creencia de que la crisis sería pasajera y la confianza en una Seguridad Social robusta gracias a los años de prosperidad previos sostuvieron este discurso, pese a las constantes críticas por parte de la oposición de centro-derecha, que reclamó desde el primer momento acometer reformas profundas en el mercado de trabajo y en la Seguridad Social, alineándose con las posturas de organismos internacionales como el FMI.

Todo cambiaría a partir de 2010, cuando el Gobierno, asediado por la presión externa y también convencido de la inevitabilidad de aplicar políticas severas de austeridad para

combatir el creciente déficit de la economía y la destrucción de empleo, modificó su evaluación de la situación y sus políticas. Desde entonces, impulsaría una serie de iniciativas tendentes a la implantación de medidas como la elevación de la edad legal de jubilación, el aumento del periodo de cálculo de las pensiones o incluso la congelación de las pensiones contributivas para el año 2011. Ante esto, la popularidad del Ejecutivo aceleró su caída en picado. La totalidad del resto de partidos políticos y centrales sindicales criticaron duramente sus políticas, a la vez que desde los organismos internacionales, la UE o la patronal seguían abogando por ahondar en las medidas de ajuste.

Para finales de 2010 y principios de 2011 se logró renovar las recomendaciones del PdT en un contexto de absoluto deterioro de la economía española. Incluso los sindicatos acabaron por aceptar algunos de los recortes a los que se habían opuesto de manera directa durante los meses y años anteriores, ante la amenaza de un empeoramiento de la situación o incluso del rescate por parte de la UE. De esta manera, en 2011 el Gobierno de Rodríguez Zapatero, totalmente desgastado ya, aprobó una de las reformas del sistema de pensiones más drástica y polémica de su historia, implantando modificaciones como el incremento de la edad de jubilación o el periodo de cálculo para determinar la base reguladora de las pensiones.

2. Las pensiones en los programas electorales de 2008

De cara a las elecciones de marzo de 2008, el PSOE enfrentó la cuestión del sistema de pensiones desde la solidez que le confería la gestión relativamente cómoda que había desarrollado durante los cuatro años previos. Algunos de los principales logros (el crecimiento de las pensiones mínimas en torno a un 30%, el incremento del SMI hasta los 600 euros o la mejora del Fondo de Reserva hasta los 47.000 millones de euros⁸⁰⁰) fueron utilizados como reclamo electoral. Unas mejoras de las prestaciones de las rentas más bajas que los socialistas compararon con lo realizado por el PP entre 1996 y 2004, acusando al centro-derecha de no haber impulsado una política social a la altura de la del PSOE pese al crecimiento de la economía durante aquellos años. Además, se prometía continuar con la elevación de las pensiones mínimas durante la IX legislatura hasta los 850 euros para pensionistas con cónyuge a cargo, y hasta los 700 euros para pensionistas sin cónyuge a cargo. Respecto al SMI, se preveía incrementarlo hasta los 800 euros.

Por lo demás, el programa electoral del PSOE no incorporó grandes novedades y se limitó a repetir los objetivos ya establecidos por el PdT: mejora de las pensiones de viudedad y orfandad, fomento de la prolongación de la vida activa más allá de la edad de jubilación, continuar con la simplificación de los regímenes de la Seguridad Social mediante la integración de los trabajadores agrarios por cuenta ajena en el Régimen General (algo ya fijado en el Acuerdo de pensiones de 2006), mejora de la gestión de la Seguridad Social, lucha contra el fraude y fomento de la previsión social complementaria⁸⁰¹.

El PP, por su parte, tampoco innovó demasiado en sus propuestas. Su programa electoral giró en torno a defender una mayor promoción de la prolongación de la vida laboral mediante la compatibilización de la actividad laboral remunerada con la percepción de una parte de la pensión. Por lo demás, los populares señalaban como principales desafíos del sistema la lucha contra el envejecimiento demográfico, la sostenibilidad de las cuentas públicas y la mejora de la Ley de Dependencia (la cual

⁸⁰⁰ La última dotación al Fondo de Reserva fue realizada en plena recta final de la campaña electoral. En febrero, el Gobierno aprobó el incremento de la cuantía en 4.700 millones (el mayor realizado hasta la fecha), lo que hacía ascender el total hasta cerca de los 51.000 millones. *Vid.* Archivo Central MITES, Vicesecretaría General Técnica, Consejo de Ministros, 2008, Acuerdo por el que se autoriza en el ejercicio 2008 una dotación y materialización al Fondo de Reserva de la Seguridad Social, SIG: R.E. 2019/12, caja 211484.

⁸⁰¹ PSOE, *Programa electoral 2008: Motivos para crecer*, pp. 8, 12, 18-19, 49-52 y 105.

consideraban insuficientemente financiada). También aparecían las ya tradicionales referencias a la promoción de planes privados de pensiones o la mejora del poder adquisitivo de las pensiones más bajas⁸⁰².

IU, sin embargo, sí planteó algunas medidas que rompían con las tendencias generales desarrolladas durante los años anteriores. En primer lugar, proponían la equiparación durante la siguiente legislatura de las pensiones a la media de la UE, de manera que la pensión mínima contributiva alcanzase los 900 euros mensuales y la pensión mínima no contributiva llegase a los 600 euros⁸⁰³. Por otro lado, modificó su propuesta de 2004 acerca de que fuese el trabajador quien seleccionase los mejores quince años de su vida laboral para realizar el cálculo de su pensión. En esta ocasión, IU propuso que el trabajador pudiera seleccionar ocho años y que los siete restantes fuesen los últimos de su vida laboral. Se pretendía, mediante esta rebaja de sus pretensiones, hacer algo más viable su propuesta y encontrar los apoyos necesarios para impulsarla. También suponía una *rara avis* la idea de reducir de manera flexible la edad legal de jubilación y reconocer la jubilación anticipada voluntaria como un derecho de los trabajadores (reduciendo además los coeficientes reductores), así como elevar las penalizaciones contra las empresas que expulsasen del mercado de trabajo a los trabajadores de mayor edad⁸⁰⁴.

En general, apreciamos una reducción del peso de las problemáticas en torno a la Seguridad Social y al sistema público de pensiones en los programas electorales de 2008 frente a los de convocatorias anteriores. Un síntoma inequívoco de que, tras una década de afianzamiento y mejora constante de las mismas, las pensiones no se encontraban tan en el centro del huracán mediático y político como a mediados de los noventa o incluso en años posteriores. Una situación irreal teniendo en cuenta la inminencia de una de las mayores crisis económicas del capitalismo moderno, que pondría en evidencia las debilidades de un sistema que se encontraba aún lejos de ser tan sólido como aparentaba.

⁸⁰² PP, *Programa electoral 2008: Las ideas claras*, pp. 134, 169 y 177-181.

⁸⁰³ Nótese que el argumento utilizado para reforzar esta iniciativa es la comparativa con la UE. Esta comparativa fue frecuentemente utilizada por otras fuerzas políticas para defender reformas en un sentido liberalizador, siguiendo las tendencias europeas. IU denunció esta práctica en numerosas ocasiones, planteando que, si se tomaba a Europa como referencia para la adopción de reformas de ajuste, también debía ser utilizada como referencia en cuanto al nivel de prestaciones al que debía aspirar España (generalmente alejadas de la media comunitaria).

⁸⁰⁴ IU, *Programa electoral 2008: Más izquierda*, pp. 33 y 42.

3. Presiones y resistencias ante las políticas de austeridad

Ya desde los primeros compases de la nueva legislatura era evidente que el contexto económico estaba entrando en una nueva fase. El propio Rodríguez Zapatero aludió a la “desaceleración” de la economía en su discurso de investidura, aunque minimizando su gravedad al contraponerla con los datos de la anterior legislatura⁸⁰⁵. Las previsiones del Gobierno apuntaban hacia un empeoramiento de la economía solo durante “la primera fase de la legislatura”, produciéndose un descenso de las tasas de crecimiento y de empleo. Un “horizonte transitorio”, un “paréntesis” que remontaría hacia la segunda mitad del siguiente cuatrienio, y cuya gravedad no sería tan señalada como para hacer necesaria una subida de impuestos o la imposición de recortes sociales. Ante todo, el mensaje de Rodríguez Zapatero se centró en minimizar el alcance de la crisis y asegurar que esta coyuntura no afectaría a los niveles de protección alcanzados hasta el momento gracias al superávit experimentado durante la anterior legislatura. Siguiendo este razonamiento, insistió en que la protección de los colectivos más vulnerables (entre ellos, los pensionistas) sería una prioridad durante esta etapa, y que el PSOE apostaría por una salida de la adversidad mediante la vía de la solidaridad⁸⁰⁶.

Desde la oposición, se calificó el discurso del candidato a la presidencia del Gobierno de irreal. Mariano Rajoy hizo hincapié en que, para lograr poner en marcha las políticas sociales prometidas, sería fundamental garantizar una política económica capaz de generar la riqueza y el empleo necesarios. Para los populares, Rodríguez Zapatero estaba tratando de “disfrazar la realidad” al presentar un escenario más favorable del realmente existente⁸⁰⁷.

En un sentido similar se pronunció Durán i Lleida, de CiU, quien aludió a las proyecciones económicas para 2008 que vaticinaban un frenazo del crecimiento desde el 3,8% del PIB al 2,4%. Para los nacionalistas catalanes era necesario acometer una reforma de las jubilaciones anticipadas, endureciendo su acceso y favoreciendo el mantenimiento

⁸⁰⁵ El término “crisis” fue deliberadamente evitado en todo momento desde el Ejecutivo. Proliferaron durante los primeros compases de la legislatura eufemismos que trataban de evitar el alarmismo pese al gradual deterioro de la economía.

⁸⁰⁶ Entre las principales medidas anunciadas, destaca la elevación del SMI de los 600 euros hasta los 800, la subida de las pensiones mínimas de jubilación con cónyuge a cargo hasta los 850 euros mensuales, así como el incremento de las pensiones de viudedad para mayores de 65 años hasta los 700 euros. *Vid. DSC*, núm. 2, 8-IV-2008, pp. 5-8.

⁸⁰⁷ *Ibid.*, pp. 16-17.

de los trabajadores en la actividad laboral más allá de los 65 años. Sobre las pensiones, afirmó que la nueva Comisión de seguimiento del PdT que se crease en esta legislatura debería fijar dos grandes objetivos: en primer lugar, elevar las pensiones de viudedad por encima de los 700 euros (en la línea ya tradicional de CiU de situar las pensiones de viudedad como una prioridad); y en segundo lugar, conseguir que todas las pensiones de jubilación se equiparasen o superasen el SMI (una reivindicación que en legislaturas anteriores solo habían defendido como posible desde IU)⁸⁰⁸.

Por su parte, IU mostró un discurso especialmente duro contra el PSOE, recalcando su rechazo a la candidatura de Rodríguez Zapatero y al programa electoral socialista. Los desastrosos resultados de la formación liderada por Gaspar Llamazares (solo dos diputados, correspondiendo uno de ellos a ICV) explican el tono de confrontación con un PSOE al que acusaban de pretender la mera adhesión de IU a las posiciones del Gobierno⁸⁰⁹. Respecto a la situación de la economía, Llamazares contradujo el mensaje del candidato a la presidencia vaticinando que España podría encontrarse ante el final del modelo de crecimiento conocido durante la década anterior. El diputado de ICV, Joan Herrera, manifestó su coincidencia en la necesidad de que la coyuntura económica no afectase a los más débiles, aunque exigió una mayor atención en la mejora de las pensiones mínimas no contributivas⁸¹⁰.

Paralelamente, y como ya era costumbre, pronto se constituyó la Comisión no permanente de seguimiento y evaluación del Pacto de Toledo para la IX legislatura, siendo designado como presidente el socialista Juan Morano Masa⁸¹¹. Cabe destacar que CiU presentó una proposición para reformar el reglamento del Congreso y establecer la Comisión del PdT como comisión permanente (cuya vigencia se mantendría legislatura tras legislatura indefinidamente, sin necesidad de acordar su creación al inicio de cada periodo legislativo), aunque no prosperó⁸¹².

El nuevo ministro de Trabajo e Inmigración, Celestino Corbacho, se sumó al mensaje de tranquilidad ya expresado por Rodríguez Zapatero desde el inicio de la legislatura. En sus primeras declaraciones y comparencias afirmó que la situación financiera de la

⁸⁰⁸ *Ibid.*, pp. 32-37.

⁸⁰⁹ En relación a los resultados electorales, Llamazares reivindicó la modificación del sistema electoral vigente (considerablemente perjudicial para su formación).

⁸¹⁰ *DSC*, núm. 2, 8-IV-2008, pp. 52 y 56.

⁸¹¹ *DSC (Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo)*, núm. 22, 6-V-2008, pp. 1-4.

⁸¹² *BOCG*, núm. 47-1, 11-IV-2008, pp. 1-2.

Seguridad Social era “excelente”, así como su capacidad de acción protectora. Ciertamente era que todavía no se habían desplegado con toda su dureza los efectos de la crisis, lo que permitía sostener un discurso apaciguador. El número de afiliados a la Seguridad Social se situaba en 19,4 millones en mayo de 2008 y el Fondo de Reserva había crecido a un ritmo sin precedentes durante los años anteriores, anunciándose incluso una nueva dotación de otros 4.700 millones en julio, superándose así los 56.000 millones a finales de 2008⁸¹³.

Sobre esta base, Corbacho anunciaba que el objetivo de la legislatura en materia de pensiones sería la renovación del PdT y continuar con la mejora de la protección (especialmente de las pensiones mínimas)⁸¹⁴. Cinco años después de su última renovación el acuerdo necesitaba volver a revisarse, tal y como se establecía en sus propias recomendaciones, así como fijar nuevos objetivos para los años siguientes. Ahora bien, este proceso de debate y análisis de la situación de la Seguridad Social se desarrollaría en un contexto muy diferente al de 2003. Si bien en 1995, cuando se firmó el texto original del PdT, la coyuntura no era especialmente favorable (y esto fue un factor clave para la consecución de dicho acuerdo), ahora el clima de incertidumbre y de desconfianza hacia la capacidad de sostenibilidad de la Seguridad Social era mucho mayor. Las particularidades de un contexto tan negativo, que promovió la extensión de discursos en favor de la aplicación de medidas de ajuste y de recorte del gasto público, tuvieron un evidente impacto en la articulación de esta nueva revisión del PdT durante la IX legislatura.

Este deseo manifiesto de impulsar un renovado análisis de la situación del sistema de la Seguridad Social trajo consigo la presentación de proposiciones desde distintas formaciones políticas a fin de introducir en el debate aquellos puntos prioritarios de sus programas electorales. Tal fue el caso de CiU en lo que respecta a las pensiones de viudedad, cuya mejora fue siempre una de sus principales reivindicaciones (sustancialmente condicionadas por el importante porcentaje de población de mayor edad entre su potencial electorado). A finales de junio, el diputado catalán Carles Campuzano presentó una proposición de ley para mejorar las pensiones de viudedad, destacando la insuficiencia de las mismas en todo el territorio nacional pese a las mejoras producidas

⁸¹³ Archivo Central MITEs, Vicesecretaría General Técnica, Consejo de Ministros, 2008, Acuerdo por el que se autoriza en el ejercicio 2008 una dotación adicional y materialización al Fondo de Reserva de la Seguridad Social, SIG: R.E. 2019/12, caja 211489.

⁸¹⁴ DSC (*Comisión de Trabajo e Inmigración*), núm. 28, 26-V-2008, p. 3.

en 2001 (incremento del porcentaje aplicable a la base reguladora de estas pensiones del 45% al 52%) y pese a los avances logrados en la anterior legislatura (reconocimiento de la viudedad para parejas de hecho y compatibilización de estas pensiones con la del SOVI).

CiU reivindicaba un compromiso claro de la Cámara en favor de afrontar una reforma integral de la pensión de viudedad, situándola entre las grandes prioridades de la nueva legislatura. Y en este sentido, apuntaba a la necesidad de incorporar el reconocimiento del nuevo papel que las mujeres jugaban en un tipo de protección que había sido diseñada en tiempos en que este colectivo se encontraba, en su mayoría, ausente en las actividades laborales reguladas y que, por lo tanto, no pudieron generar derechos propios para la percepción de pensiones de jubilación. Entre las medidas concretas apoyadas por CiU destacaba el incremento de la base reguladora hasta el 70% para aquellas personas cuya principal o única fuente de ingresos fuese la pensión de viudedad, y hasta el 90% para quienes tuviesen cargas familiares⁸¹⁵.

Desde el resto de formaciones se manifestó un amplio consenso a la hora de apoyar el fondo de esta proposición, aunque con algunos matices. IU, aplicando una lógica keynesiana, celebró el interés por apostar por un mayor gasto social como vía para combatir la crisis, aunque recriminó a CiU su falta de coherencia al mostrarse a favor de incrementar el gasto del sistema por un lado y, a la vez, defender también un descenso de los ingresos mediante la reducción de cotizaciones sociales. Igualmente, Gaspar Llamazares expresó sus sospechas respecto a las verdaderas intenciones de la formación catalanista, a quien acusaba de pretender que la pensión de viudedad pasase a ser considerada una renta de sustitución reservada únicamente a situaciones de dependencia, dejando de entenderse como una prestación universal y subjetiva. Otras formaciones como ERC y la recién nacida UPyD reclamaban incluso un incremento del porcentaje aplicable al cálculo de la base reguladora de las pensiones de viudedad superior al propuesto por CiU. Para el PP, la iniciativa resultaba incompleta y apostaban por un debate en profundidad para reformar las pensiones de muerte y supervivencia, aunque manifestó su apoyo al interpretar la proposición como “una clara desautorización de la inacción del Gobierno en toda la legislatura pasada y en el comienzo de esta”. Más favorable fue la postura del PNV, con quien CiU mantenía importantes coincidencias en

⁸¹⁵ DSC, núm. 18, 24-VI-2008, pp. 5-7.

lo que respecta a la potenciación de las pensiones de viudedad (ambos partidos presentaban un amplio apoyo por parte de los votantes de mayor edad de sus respectivas regiones). Para los nacionalistas vascos la elevación del porcentaje aplicable para el cálculo de las pensiones de viudedad debería incrementarse más allá del 70% planteado por CiU, llegando incluso al 72%. Finalmente, desde el PSOE también se apoyó la iniciativa, aunque matizando que los socialistas compartían el diagnóstico del problema pero no la solución propuesta. Su portavoz, Isabel López i Chamosa, criticó además que CiU hubiera lanzado esta idea al margen del PdT pese a la inminencia de la comparecencia en el seno de la Comisión de seguimiento del ministro de Trabajo⁸¹⁶.

Mientras tanto, los primeros meses de la nueva legislatura estuvieron marcados por una incipiente disparidad de opiniones entre la posición oficial del Gobierno respecto a la intensidad de la coyuntura de crisis (constantemente rebajada) y la aparición de algunas voces críticas procedentes de instituciones como el Banco de España, apoyadas por la oposición.

A finales de junio el gobernador del Banco de España, Miguel Ángel Fernández Ordóñez (otrota secretario de Estado de Economía entre 1982 y 1986 y secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos entre 2004 y 2006, siempre durante mandatos socialistas) copó la atención de la actualidad política como consecuencia de afirmar que el sistema de pensiones requeriría de una serie de reformas a largo plazo. Desde buena parte del espectro político se interpretó como una forma de presionar al Gobierno para acometer estas reformas de manera inmediata y como un cuestionamiento velado de la sostenibilidad financiera del sistema. CiU afeó estas declaraciones acusando a Fernández Ordóñez de generar alarma social entre los jubilados⁸¹⁷ y aprovechó para acusarle de “haber dinamitado el sistema de ahorro a largo plazo” cuando fue Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos. El partido catalanista le preguntó si había pasado a apoyar posiciones contrarias a las que previamente había defendido (ya que, para CiU, Fernández Ordóñez no había promocionado la previsión social complementaria con la intensidad que esperaban durante la anterior legislatura)⁸¹⁸. Por su parte, el PP aprovechó la polémica

⁸¹⁶ *Ibid.*, pp. 7-13.

⁸¹⁷ Por el momento los nacionalistas catalanes se mantuvieron prudentes a la hora de valorar la intensidad de la crisis. A diferencia del PP, que en su estrategia de confrontación con el Gobierno abrazó desde un primer momento las tesis que defendían la imperiosa necesidad de implementar reformas de calado de manera inmediata ante la gravedad de la situación, CiU se mantuvo cercano a las posiciones del Gobierno, que defendía la total estabilidad del sistema de la Seguridad Social, especialmente a corto plazo.

⁸¹⁸ DSC (*Comisión de Economía y Hacienda*), núm. 46, 24-VI-2008, pp. 14-18.

generada para exigir al Gobierno la puesta en marcha de “reformas estructurales de calado” para garantizar la viabilidad y la sostenibilidad del sistema a largo plazo⁸¹⁹. Igualmente, se apoyó en los análisis que se emitieron desde varios organismos nacionales e internacionales cuestionando el discurso optimista gubernamental (Banco de España, FMI, OCDE, Comisión Europea, CEOE e incluso el sindicato CCOO), y que el PP consideraba que estaban siendo despreciados por un Ejecutivo empeñado en “negar la realidad”⁸²⁰.

El discurso del Gobierno, por el contrario, se mantuvo inalterable. La primera comparecencia de Celestino Corbacho ante la Comisión del PdT consistió en presentar una vez más esa imagen de fortaleza y de estabilidad del sistema de la Seguridad Social que se venía repitiendo desde el inicio de la legislatura. Logros de los años anteriores como el incremento de la afiliación y del principio de contributividad, así como el avance en la separación de las fuentes de financiación, la mejora de las bases de cotización (especialmente las mínimas) o la mejora de las pensiones más bajas, eran repetidos asiduamente por un Gobierno concienciado en seguir adelante con su mensaje tranquilizador. Para el ministro de Trabajo, la situación financiera de la Seguridad Social era inequívocamente favorable, como así lo atestiguaba el aumento del número de cotizantes en relación al de pensionistas o el rápido crecimiento del Fondo de Reserva, cuya cuantía total alcanzaba a la altura de 2008 los 56.000 millones de euros⁸²¹.

Junto a estos indicadores de fortaleza, Corbacho señaló únicamente al envejecimiento demográfico como el principal reto al que tendría que enfrentarse el sistema. Se ponía el foco, de esta manera, en una problemática de tipo estructural ajena a la acción de gobierno y presente en todos los países de nuestro contexto, mientras que cuestiones como los efectos de la ya presente crisis económica eran minimizados o eludidos. Para combatir el envejecimiento demográfico el Gobierno se limitó a expresar que apostaría por la mejora de la conciliación familiar con el objetivo de fomentar la natalidad o seguir incorporando a las mujeres al mercado de trabajo. Respecto a la incentivación de la prolongación de la vida laboral más allá de los 65 años, el ministro manifestó el deseo del Ejecutivo de no

⁸¹⁹ Pese a la insistencia en relación a la necesidad de implementar reformas, los populares trataron de evitar que se les acusase de propiciar un estado de alarma al no poner en duda explícitamente la sostenibilidad del sistema a corto plazo.

⁸²⁰ DSC, núm. 19, 25-VI-2008, pp. 41-42 y *Diario de Sesiones del Senado* (en adelante, DSS), núm. 9, 25-VI-2008, pp. 358-359.

⁸²¹ DSC (*Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo*), núm. 52, 26-VI-2008, pp. 2-5.

elevant la edad legal de jubilación (a diferencia de las tendencias generales de otros países europeos), sino seguir aplicando medidas de promoción mediante incentivos de esta prolongación voluntaria. Sin embargo, Corbacho añadió que debía revisarse la efectividad real de este tipo de acciones, lo que sugiere un tímido cuestionamiento de las políticas aplicadas hasta el momento. Lo cierto es que el PSOE, a diferencia de otras formaciones a su izquierda como IU que seguían defendiendo la rebaja de la edad de jubilación, había asimilado por completo a la altura de 2008 (e incluso antes) la idoneidad de favorecer una progresiva prolongación de la vida laboral, aunque todavía de una manera voluntaria⁸²².

Aunque todavía sutil, el Gobierno socialista comenzaba a presentar un cambio de rumbo en su discurso, subrayando de manera más explícita la necesidad de revisar todo lo relacionado con la promoción de la vida laboral. En este sentido, Corbacho se mostró también muy crítico con las prejubilaciones de trabajadores que apenas superaban los 50 años, lo que entendía que respondía a una estrategia generalizada en distintos sectores empresariales para maximizar sus beneficios. Si bien este tema había sido tratado previamente, había ocupado un papel secundario dentro de las prioridades de la anterior legislatura, e incluso se había cedido de cara a las presiones de los sindicatos, interesados en flexibilizar las jubilaciones anticipadas. Sin embargo, ahora la cuestión pasaba a ser situada en un primer nivel, e incluso el ministro llegó a declarar que era necesario “acabar con la cultura de las prejubilaciones”, lo que se inscribe en un cambio de postura que adoptaba un discurso más duro que nunca contra las prejubilaciones debido a la situación de crisis⁸²³.

Este giro en su discurso también se dejó notar en lo relativo a la previsión complementaria. Durante los años de mayor bonanza del sistema, el PSOE fue gradualmente apoyando las tesis en favor de una mayor potenciación de los planes y fondos privados de pensiones (incluso en la etapa crítica de mediados de la década de los noventa, importantes miembros del Gobierno llegaron a recomendar a la ciudadanía la contratación de este tipo de productos). En estos momentos iniciales de la legislatura, por el contrario, los socialistas se opusieron a las presiones impulsadas desde partidos de la derecha en favor de profundizar aún más en los incentivos fiscales para su contratación, temiendo además que este tipo de medidas pudieran suponer una rebaja excesiva de las cotizaciones al sistema de la Seguridad Social por parte de quienes se acogieran a la

⁸²² *Ibidem.*

⁸²³ *Ibidem.*

previsión complementaria, contribuyendo a un mayor debilitamiento de su sostenibilidad. El mensaje del Ejecutivo era claro: los incentivos actuales eran suficientes y no entraba en sus planes un mayor desarrollo de los mismos⁸²⁴.

Las palabras del ministro Corbacho fueron respondidas muy críticamente desde el PP. Para los populares, la valoración que el Gobierno hacía de la situación de la Seguridad Social y del PdT pecaba de autocomplacencia. El diputado Tomás Burgos consideraba que el PSOE había sido incapaz de desarrollar con suficiente profundidad las recomendaciones de la revisión de 2003, siendo la reforma de 2007 (Ley 40/2007) manifiestamente “insuficiente” y parcial. Por ello, desde la oposición se exigía la toma de medidas y reformas de calado, siguiendo el ejemplo del resto de países europeos (tendientes a un mayor control del gasto público y la aplicación de ajustes presupuestarios) y los organismos internacionales. Igualmente consideraban que las proyecciones de futuro manejadas por el Gobierno eran excesivamente optimistas, previendo una mejora de la economía a corto plazo que no tendría por qué producirse⁸²⁵.

Si bien el PP no quiso cuestionar públicamente la estabilidad financiera de la Seguridad Social, sí presentó un tono crítico respecto a sus previsiones de futuro si no se abordaban cuestiones como la ralentización de la afiliación o la necesidad de combatir las problemáticas derivadas del aumento de la esperanza de vida y la incorporación cada vez más tardía al mercado de trabajo. Aprovechando esto último, Tomás Burgos cargó duramente contra ciertos colectivos entre los cuales existiría una aspiración generalizada por acogerse a jubilaciones anticipadas (sector de la construcción, transporte, policía local y autonómica...). Como ya adelantara el propio Gobierno, los populares también situaron en la diana las jubilaciones anticipadas, reclamando una mayor “labor pedagógica” entre la ciudadanía para extender el mensaje de que el sistema no sería capaz de sostenerse si este tipo de prácticas seguían creciendo. En definitiva, para el PP el envejecimiento demográfico era también el principal reto al que se enfrentaba el sistema de pensiones, pero consideraba que el fomento de la natalidad, de la inmigración o de la productividad no serían suficientes para contrarrestar un proceso de tal calado (a lo sumo, aminorarlo), lo que parecía sugerir que serían necesarias medidas de gran contundencia para

⁸²⁴ *Ibidem.*

⁸²⁵ *Ibid.*, pp. 5-8.

combatirlo (incluso drásticas, como el aumento de la edad de jubilación, tema aún tabú)⁸²⁶.

Carles Campuzano, como en otras ocasiones, quiso aprovechar esta primera intervención del ministro de Trabajo en la Comisión del PdT para reivindicar el papel de su formación (CiU) como precursora del Pacto en 1994. Señaló que en esta legislatura se afrontaban nuevos retos: no solo debía acometerse la revisión de las recomendaciones de 2003, sino que, por primera vez, esta revisión se produciría en plena crisis económica y de destrucción de empleo, lo que supondría una prueba de fuego para demostrar la fortaleza del PdT frente a situaciones adversas. Ante esta realidad, CiU reclamaba un compromiso real y firme de cara a garantizar la tranquilidad de los pensionistas. Una tranquilidad que, para Campuzano, requería de la adopción de “reformas de gran calado” aunque esto supusiese enfrentarse a las posiciones de los agentes sociales. Resulta especialmente reseñable el cambio de discurso de una formación generalmente inclinada hacia la consecución de acuerdos con los sindicatos y la patronal a la hora de desarrollar el PdT, y para quien el diálogo social había sido una de las bases fundamentales sobre las que se sustentaba la mejora del sistema de la Seguridad Social. Todo esto quedaba, sin embargo, en un segundo plano ahora que la economía española se enfrentaba a la crisis, hasta el punto de calificarse este diálogo social como un posible limitante de las reformas que, según CiU, debían implementarse con urgencia⁸²⁷.

A su vez, Campuzano subrayó la necesidad de reforzar los esfuerzos en la lucha contra el fraude en el campo de la incapacidad permanente, es decir, aquel realizado por parte de los trabajadores, sobre los que ahora se ponía el foco de la sospecha. Igualmente, también reivindicó la idoneidad de seguir dificultando las jubilaciones anticipadas⁸²⁸.

Desde el nacionalismo vasco se optó por un tono mucho más duro. El portavoz del PNV, Emilio Olabarriá, sorprendió con sus polémicas declaraciones, afirmando que no creía en el PdT tal y como estaba configurado, y tampoco en la Comisión de seguimiento, dado que sus orígenes y objetivos principales se habían desvirtuado, especialmente en lo

⁸²⁶ *Ibidem*.

⁸²⁷ El discurso de Carles Campuzano reflejaba el nerviosismo que se empezaba a extender en CiU, lo que derivaba en posiciones contradictorias. Por un lado, se hacía alusión a que el PdT debía demostrar su fortaleza precisamente en estos momentos de mayor incertidumbre, pero, por otro lado, se abogaba por minimizar el peso de uno de los cimientos sobre los que el propio PdT se había constituido (el diálogo social y el consenso) en pos de apremiar la puesta en marcha de profundas reformas.

⁸²⁸ *DSC (Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo)*, núm. 52, 26-VI-2008, pp. 14-16.

relativo a la renuncia del uso electoralista de las pensiones. Respecto a las recomendaciones, criticó que a la altura de 2008 tan solo se hubiera cumplido con la separación de las fuentes de financiación, aunque de manera incompleta. También cargó contra los discursos que pretendían demonizar la protección complementaria privada, acusando a las izquierdas de denostarla, así como a la falta de reconocimiento de las competencias autonómicas del País Vasco en materia de Seguridad Social. En definitiva, el PNV iniciaba la IX legislatura endureciendo notablemente su ya clásico discurso escéptico respecto al PdT, a quien acusaba de haber servido para alargar y dilatar los trámites de reforma del sistema de pensiones mediante la búsqueda de “consensos imposibles”⁸²⁹.

Desde las izquierdas se intentó contrarrestar el discurso en favor de la puesta en marcha inmediata de reformas de calado que desde el otro lado del espectro político se venía repitiendo desde meses atrás. El BNG e IU compartían la opinión de que, de nuevo, como en los años noventa, se estaba aprovechando la coyuntura de crisis e incluso la problemática del envejecimiento demográfico para fomentar voces alarmistas respecto al futuro del sistema de pensiones, señalando incluso a organismos estatales como el Banco de España y sus informes críticos que recomendaban la contratación de planes privados. Del mismo modo, se recordaba la existencia de importantes intereses por parte del capital privado en el fomento de estos planes privados y, en definitiva, en adueñarse del atractivo mercado de las pensiones⁸³⁰.

Para estos partidos, la principal estrategia para combatir la situación debía basarse en un incremento del gasto social, renunciando completamente a abrazar medidas de ajuste o de recorte de las prestaciones. Por supuesto, también se mostraron muy en contra de promocionar los sistemas complementarios privados, lo que repercutiría en una reducción de los ingresos al erario público mediante las desgravaciones fiscales derivadas de dicha promoción. Finalmente, hicieron hincapié en no utilizar el principio de contributividad como un mero pretexto para impulsar medidas de recorte (como la idea que ya empezaba

⁸²⁹ La crudeza del discurso del PNV ponía de manifiesto, ya desde los primeros momentos de la nueva legislatura, que la confianza en el PdT y en el propio futuro próximo del sistema de pensiones atravesaría una de las etapas más delicadas de su historia reciente. *Ibid.*, pp. 11-14.

⁸³⁰ Gaspar Llamazares lamentó que el Banco de España se alinease con los argumentos de las aseguradoras y de las entidades financieras privadas, a quienes acusó de pretender acabar con el sistema de reparto y sustituirlo por uno de capitalización en el que hacer negocio.

a extenderse relativa a incrementar el periodo de cálculo de las pensiones más allá de los 15 años), recordando que debía ir ligado al principio de solidaridad⁸³¹.

Por su parte, el PSOE se situó, como sería costumbre a lo largo de esta legislatura, en una incómoda posición intermedia. Por un lado, lanzó sus críticas contra las derechas por presionar al Gobierno en la aplicación de reformas inmediatas, en lo que constituía, a su juicio, un irresponsable fomento del alarmismo entre la ciudadanía. Y, por otro lado, afeó la actitud de las izquierdas al exigir unas mejoras de los niveles de protección que calificaron de “imposibles de aplicar y contrarias a la sostenibilidad del sistema”. Frente a esto, el Gobierno ocuparía, según el argumentario socialista, la centralidad del tablero político, personificando la moderación y la contención frente a los extremos⁸³².

El clima de confrontación con el que iniciaba la legislatura se vio, además, espoleado por el reguero de malas noticias en el terreno económico que semana a semana se publicaban en los medios. A finales de junio el Gobierno admitía ya que las previsiones de desempleo para 2009 eran muy negativas. Si en verano en 2008 este se encontraba en el 9,6%, se esperaba un incremento hasta el 11% para el año siguiente, y no se descartaba que incluso empeorase durante varios años más. Era evidente que la crisis había venido para quedarse y que los grandes éxitos del periodo anterior iban a situarse muy pronto lejos de la realidad cotidiana de la sociedad española⁸³³. En este contexto, el ministro de Trabajo admitió que la situación de las pensiones podría ser preocupante, por lo que sería necesario convocar al PdT a partir de septiembre para iniciar un profundo debate sobre el replanteamiento del futuro del sistema⁸³⁴.

Un debate que, sin embargo, tuvo que esperar a noviembre para volver a ser reabierto, con vistas a plantear la revisión de las recomendaciones de 2003 y la renovación del PdT que había de acometerse durante esta legislatura. El 18 de aquel mes el secretario de Estado de la Seguridad Social, Octavio Granado, compareció ante la Comisión del PdT para presentar el informe de seguimiento de las recomendaciones de 2003 elaborado por el Gobierno. En líneas generales, la valoración del Ejecutivo acerca de la situación del sistema de pensiones fue muy optimista, respaldándose constantemente en el superávit

⁸³¹ DSC (*Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo*), núm. 52, 26-VI-2008, pp. 8-11.

⁸³² *Ibid.*, pp. 16-18.

⁸³³ La evolución del empleo fue tan favorable durante los años anteriores, que en 2007 España presentó cifras de paro incluso inferiores a las de Alemania, uno de los grandes motores de la economía europea.

⁸³⁴ *ABC Madrid*, 25-VI-2008, p. 43.

que se había podido generar durante los años de bonanza. En este sentido, Granado informó que los ingresos del sistema habían sido superiores a los gastos hasta 2008, año en el que se esperaba que se equilibrasen como resultado de la crisis. Esto había permitido ir engrosando el Fondo de Reserva gracias a los excedentes producidos desde inicios de la década. Para el Gobierno, el saneamiento de la Seguridad Social era su principal baza a la hora de enfrentar las críticas de la derecha, y el motivo por el cual aún se mantenía con firmeza el mensaje de que el sistema no corría ningún tipo de riesgo.

Igual valoración merecía la gestión de la morosidad y la lucha contra el fraude, ambos aspectos que habrían experimentado un notable avance. El discurso complaciente se extendía también a lo relativo a la simplificación de los regímenes de la Seguridad Social, especialmente en lo que respecta al régimen de trabajadores agrarios, previéndose abordar la simplificación del régimen de las trabajadoras del hogar en el régimen general una vez se concluyese el asunto de los trabajadores agrarios. La mejora de prestaciones como las de viudedad, orfandad, personas discapacitadas y en situación de dependencia durante los años anteriores, así como las pensiones mínimas, también fue subrayada por el secretario de Estado, quien incluso trató de presentar la situación de la separación de las fuentes de financiación (quizá la recomendación más importante y cuyo avance se había dilatado por encima de lo normal) como positiva. Defendió que el Estado había intensificado sus aportaciones para la financiación de los complementos a mínimos, pese a encontrarse todavía lejos de poder concluir el proceso.

En definitiva, para el Gobierno, no se había producido una evolución desfavorable de ningún indicador del sistema durante los últimos años. Por todo ello, aunque ya se reconocía la situación de “grave crisis económica” (término generalmente evitado por los representantes del Ejecutivo), el sistema de pensiones español no presentaba ningún tipo de riesgo, por lo que las medidas de reforma que pudiesen acometerse a partir de ese momento deberían ser siempre moderadas y progresivas. Una afirmación que contrastaría con el brusco cambio de rumbo que se tomaría a principios de 2010⁸³⁵.

Mientras los trabajos preparatorios de la renovación del PdT no terminaban de arrancar, la economía española continuaba experimentando graves turbulencias que alejaban las perspectivas de recuperación a corto plazo. En enero de 2009 se volvieron a

⁸³⁵ DSC (Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo), núm. 145, 18-XI-2008, pp. 2-10.

batir datos históricos de destrucción de empleo, con casi 200.000 nuevos desempleados. La cifra total superaba ya los 3,3 millones y el Gobierno no descartaba que a lo largo del año se alcanzasen los 4 millones, mientras que el número de cotizantes a la Seguridad Social caía en 350.000 trabajadores. Ante estos números, el Gobierno admitió la gravedad de la situación, afirmando Rodríguez Zapatero que se estaba atravesando “el momento más difícil de la crisis”. La oposición popular, por su parte, acusó al Ejecutivo de “estar desbordado por los acontecimientos”, relanzando una vez más su apuesta por políticas de austeridad y una reforma urgente del mercado de trabajo, pese a las continuas negativas del ministro de Trabajo. Por su parte, tanto desde el mundo sindical como desde los *think tanks* económicos no se ponía en cuestión la previsión de alcanzar los 4 millones de parados a lo largo del año. La batalla se centraba en cómo afrontar dicha situación; mientras que la CEOE consideraba fundamental promover una mayor flexibilización del mercado laboral a fin de reducir los costes empresariales, los sindicatos exigían acabar con el debate sobre el abaratamiento del despido, lo que entendían que provocaría un ahondamiento de la crisis⁸³⁶.

A inicios de 2009 el pesimismo se había extendido profundamente entre amplios sectores de la sociedad española, pese a los constantes esfuerzos del Gobierno por mostrar una imagen de tranquilidad. Medidas de ajuste como la ampliación del periodo de cálculo de las pensiones a toda la vida laboral (otrotra considerada una postura del todo inadmisibles por las izquierdas) comenzaban a ser percibidas como un mal menor ante las lúgubres previsiones sobre la marcha de la economía y, como consecuencia, sobre la estabilidad del sistema de pensiones. Si bien esta posibilidad había estado sobre la mesa desde los inicios del PdT, únicamente había sido defendida con firmeza por sectores próximos a la banca y al empresariado, así como por organismos supranacionales como el FMI o la OCDE. Incluso el PP rechazó avanzar en un sentido tan drástico cuando estuvo en el poder y llegó a admitir que repercutiría en una reducción generalizada de la cuantía de las pensiones. Ahora, sin embargo, incluso los sindicatos CCOO y UGT planteaban que podría ser la única forma de garantizar la sostenibilidad del sistema público de pensiones, aunque su establecimiento debería ser gradual⁸³⁷.

Siguiendo con las sesiones de la Comisión del PdT, a principios de febrero de 2009 compareció el presidente del CES, Marcos Peña, quien puso de manifiesto los riesgos a

⁸³⁶ *El País*, 4-II-2009.

⁸³⁷ *ABC Madrid*, 5-I-2009, p. 31.

los que el sistema público de pensiones habría de enfrentarse en el presente próximo, aunque mantuvo un tono moderado y tranquilizador. Para el CES, el gasto total destinado a protección social en España era todavía sustancialmente reducido en relación a la media de la UE (un 20,8% del PIB, frente al 27,2%), por lo que podría seguir avanzándose en ese camino. En todo caso, dentro de este ámbito el gasto en pensiones sí había experimentado un aumento superior al ritmo comunitario desde principios de la década de los 2000 como consecuencia de la llegada a la jubilación de trabajadores con carreras de cotización más potentes. Esta tendencia iría a más durante las décadas siguientes, de la mano además de un progresivo envejecimiento poblacional que derivaría en mayores costos para el sistema. Por ello, según las proyecciones del CES (compartidas con las de otros organismos), cabría esperar una agudización de la relación negativa entre activos y pensionistas hacia mediados de siglo. En suma, el presidente del CES defendió la necesidad de adoptar medidas tales como incrementar la tasa de ocupación, favoreciendo la integración laboral de jóvenes, mujeres y también de mayores de 65 años (mostrándose a favor de la jubilación gradual y de la combinación flexible del empleo y la percepción de la pensión de jubilación). De igual manera, Peña se manifestó partidario de seguir promocionando la previsión complementaria⁸³⁸.

Mientras las críticas por parte de la oposición seguían acentuándose y la actitud del ministro de Trabajo era tachada de “pasiva”, el Gobierno trataba de mantener la compostura escudándose en que se estaba atravesando el peor momento de la crisis, y se descartaba la opción de recurrir al Fondo de Reserva para hacer frente al pago de las pensiones a corto y medio plazo. El principal bote salvavidas al que se agarraban los distintos miembros del Ejecutivo a la hora de defenderse de las críticas era la existencia del gran superávit con el que había culminado el ejercicio 2008 (unos excedentes que respondían a la inercia boyante de los años anteriores, pero que no reflejaban la nueva coyuntura). De hecho, el ministro de Trabajo decía confiar en que el año 2009 cerraría también con superávit en la Seguridad Social⁸³⁹.

Desde el PP, sin embargo, siguió arremetiéndose contra la actitud de “excesivo optimismo” que el Gobierno trataba de mantener, e intensificó sus exigencias para lograr una renovación inminente del PdT en aquel mismo año 2009. Una renovación que debería

⁸³⁸ DSC (Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo), núm. 203, 17-II-2009, pp. 2-11.

⁸³⁹ DSS, núm. 29, 17-II-2009, pp. 1.290-1.294.

seguir las directrices marcadas desde la Comisión Europea en su último informe anual sobre protección e integración social, basadas en dos pilares: primero, reforzar el principio de contributividad (mediante la ampliación del periodo de cálculo de las pensiones); y segundo, mejorar los incentivos para la prolongación de la vida laboral. Los socialistas, por su parte, se manifestaron en contra de precipitar los trabajos de la Comisión del PdT, a la vez que derivaban la toma de decisiones de calado (es decir, de ajuste) al conjunto de la Comisión⁸⁴⁰. Dicho de otra manera, el PP presionaba para que las impopulares medidas de control del gasto fueran aplicadas de manera inmediata por el Ejecutivo (lo que lo desgastaría sustancialmente), y el Gobierno se resistía al ser el único autor de dichas medidas, delegando la autoría a toda la Comisión de manera que el precio a pagar electoralmente fuera amortiguado.

Esta era, por lo tanto, la complicada situación del debate sobre el sistema de pensiones a principios de la primavera de 2009. Durante los meses siguientes, la Comisión viviría una etapa de gran intensificación de sus trabajos preparatorios para la renovación del PdT, pasando por ella gran parte de los principales interlocutores relacionados con la cuestión.

Como en ocasiones anteriores, la Comisión decidió invitar a varios expertos del mundo académico para que expusieran su análisis técnico. Uno de ellos fue el catedrático de Hacienda Pública Ignacio Zubiri Oria, que compareció a mediados de abril. Su intervención planteaba la idoneidad de mantener el sistema de pensiones mediante aportaciones externas más allá de las cotizaciones sociales, y ponía en duda la viabilidad del mismo sin recurrir a esta medida. Aseguró que, en caso de continuar financiándose exclusivamente mediante cotizaciones y si se prolongaba la no creación de empleo, las únicas soluciones para mantener el sistema pasarían irremediablemente por la reducción de sus prestaciones o por el incremento de las cotizaciones, conllevando ambas medidas importantes daños en diferentes niveles. Igualmente, se mostró especialmente crítico con la posibilidad de adoptar un sistema de capitalización (por las grandes dificultades de implantarlo partiendo de un modelo de reparto, así como las debilidades del mismo en tiempos de crisis y por no ser tampoco ajeno al envejecimiento demográfico). Aún más crítico se manifestó respecto a las pensiones privadas, dado que las bonificaciones sobre el IRPF que se habían impulsado para favorecer su contratación estaban restando importantes ingresos a la Administración y porque solo las rentas más altas podían

⁸⁴⁰ *Ibid.*, núm. 31, 10-III-2009, pp. 1.407-1.410.

acceder a las mismas. Respecto a la edad de jubilación, consideraba que su elevación hasta los 67 años debía implementarse como fórmula necesaria para garantizar su viabilidad⁸⁴¹.

Vemos, por tanto, que, aunque el Zubiri planteaba unas ideas que, en general, podrían acercarse a las defendidas por las opciones progresistas (defensa férrea del sistema de reparto sobre el de capitalización, rechazo de un mayor peso de las pensiones privadas o apoyo a que el sistema pudiera financiarse con aportes procedentes de los impuestos), en el tema del retraso de la edad de jubilación coincidía con las tendencias que venían exigiendo medidas de ajuste. Respecto al PdT y su utilidad, Zubiri manifestó una opinión muy crítica, al afirmar que se sustentaba en posturas contradictorias como la de garantizar las pensiones y, a la vez, incentivar la contratación de planes privados, o la de garantizar un determinado nivel de prestaciones y, a la vez, vincular las pensiones estrictamente a las cotizaciones. Terminaba diciendo que el PdT “no ha servido para avanzar en el apuntalamiento del sistema de pensiones ni en la credibilidad de la gente hacia el sistema de pensiones”, y que había contribuido a sacar del debate político una cuestión esencial, lo que entendía como algo pernicioso⁸⁴².

Otra de las figuras destacadas que pasaron por la Comisión fue la del que fuera secretario de Estado de Economía con Felipe González y secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos con José Luis Rodríguez Zapatero, Miguel Ángel Fernández Ordóñez, quien ocupaba el cargo de Gobernador del Banco de España desde 2006. Pese a su vinculación con los socialistas, su postura frente a la situación que atravesaba el sistema público de pensiones difería muy notablemente con la del Ejecutivo y, de hecho, presentaba grandes similitudes con las ideas defendidas por la oposición conservadora.

En primer lugar, para el Banco de España el sistema de pensiones se encontraba en un momento de gran debilidad independientemente de la coyuntura económica adversa. El envejecimiento demográfico era señalado como el mayor de los retos, por lo que las medidas a tomar debían producirse irremediablemente, aunque los datos económicos mejorasen a corto plazo. Por ello, Fernández Ordóñez recomendaba priorizar el control de las cuentas públicas y la reducción de la deuda, por medio de reformas como: 1) El incremento del principio de contributividad; 2) El retraso de la edad de jubilación

⁸⁴¹ DSC (Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo), núm. 255, 15-IV-2009, pp. 2-8.

⁸⁴² *Ibid.*, pp. 15-16.

(poniéndose como ejemplo el caso alemán, pasando de los 65 a los 67 años)⁸⁴³; 3) El aumento del número de años de cotización tomados en cuenta para el cálculo de la base reguladora de las pensiones; y 4) La reducción generalizada de la cuantía de las pensiones en relación al sueldo percibido antes de la jubilación (mediante distintos sistemas como la rebaja del porcentaje de la base reguladora percibida tras cotizar el periodo mínimo, el incremento del periodo mínimo de cotización, o la vinculación de la cuantía a la esperanza de vida).

En general, el Banco de España proponía medidas de contención del gasto que se traducirían de manera premeditada en un endurecimiento de las condiciones de acceso a las pensiones, así como la rebaja de sus cuantías. Respecto a la posibilidad alternativa de explorar el incremento de los ingresos, Fernández Ordóñez se mostraba escéptico, afirmando que no había demasiado margen, ya que un aumento de las cotizaciones sociales empeoraría aún más la creación de empleo. De esta manera, se alineaba con el discurso de la patronal y de buena parte del ala derecha del espectro político español⁸⁴⁴.

Para el PP, las proyecciones del Banco de España suponían la constatación de que el discurso del Gobierno pecaba de optimista y que, como había defendido desde meses atrás, la situación real de la Seguridad Social era de extrema preocupación. En este sentido, los populares se alinearon estrechamente con los planteamientos defendidos por el Gobernador para reforzar sus exigencias a la hora de aplicar medidas de ajuste de manera inmediata. Más aún, las proyecciones del Banco de España llevaron al portavoz del PP, Tomás Burgos, a declarar que el año 2009 “podría ser el último año en que tuviéramos superávit en la Seguridad Social”. Respecto a las medidas apoyadas por el Gobernador, el PP se posicionó abiertamente a favor de ampliar el número de años contemplados para el cálculo de la base reguladora de las pensiones⁸⁴⁵.

Desde el PNV también se produjo una adhesión manifiesta a los planteamientos del Banco de España, criticando la contradicción existente entre la posición de este organismo

⁸⁴³ Fernández Ordóñez insistió en que el Banco de España no proponía formalmente esta medida, sino que era una línea de reforma abierta por otros países de nuestro entorno. De esta manera, trataba de desvincularse de las mismas, aunque no dejaba de presentarlas como recomendables.

⁸⁴⁴ DSC (*Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo*), núm. 256, 15-IV-2009, pp. 2-5.

⁸⁴⁵ Los populares consideraban que tomar solo los últimos 15 años iría en contra del principio de contributividad.

y la del Gobierno (especialmente del ministro de Trabajo) respecto a la celeridad con que habría que acometer las reformas estructurales necesarias.

Como era previsible, la portavoz socialista, Isabel López i Chamosa, trató de rebajar el nivel de alarma generado, mostrándose escéptica respecto a las previsiones a largo plazo que dibujaban un futuro extremadamente negativo en lo relativo al envejecimiento demográfico (una crítica compartida también desde las posiciones de IU). Más allá de esta estrategia de defensa, a la altura de la primavera de 2009 el PSOE ya había aceptado que la aplicación de reformas de calado sería difícilmente evitable. Por lo tanto, el objetivo ahora era el de amortiguar el coste político de tales decisiones. Para ello, el PSOE y el Gobierno pasaron a invocar muy insistentemente los valores de consenso y de acuerdo que sustentaban al PdT desde sus inicios, de manera que se subrayaba que la toma de decisiones sobre las reformas del sistema de la Seguridad Social era una cuestión compartida entre todas las fuerzas políticas y los agentes sociales. Se repartiría, por lo tanto, la carga de la decisión entre el resto de agentes políticos y sociales. El consenso, principio fundamental del PdT, emergía así como una vía de escape para el Ejecutivo a la hora de rebajar responsabilidades. Del mismo modo, también repercutía en la ralentización de los tiempos a la hora de aplicar esas decisiones, lo que podía ser utilizado estratégicamente para ganar tiempo en un contexto especialmente delicado como el entonces existente⁸⁴⁶.

La intervención del gobernador supuso un verdadero golpe contra la línea de flotación del discurso gubernamental, lo que explica las airadas declaraciones del ministro de Trabajo, Celestino Corbacho, en las que dijo esperar que fuese la última vez que tuviese que discrepar con el Banco de España. La relación con Fernández Ordóñez volvía a tensarse después de que en febrero ya hubiese aconsejado llevar a cabo también reformas en el mercado laboral. Desde UGT, Cándido Méndez se sumó a la posición del ministro al expresar que existía “un exceso de locuacidad, vanidad personal y fanatismo ideológico” en las palabras del gobernador. Incluso Jesús Bárcenas, presidente de CEPYME, se mostró preocupado por “ciertos alarmismos” despertados a raíz de estas declaraciones⁸⁴⁷. Sin embargo, las discrepancias entre el Gobierno y el Banco de España fueron aprovechadas por la oposición. Una semana después de la comparecencia de

⁸⁴⁶ DSC (Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo), núm. 256, 15-IV-2009, pp. 5-11.

⁸⁴⁷ *El País*, 17-IV-2009.

Fernández Ordóñez, el líder popular, Mariano Rajoy, acusó al Ejecutivo de Rodríguez Zapatero de haber faltado al respeto al Gobernador por haber calificado de “superficiales” a las proyecciones del Banco de España⁸⁴⁸.

Joaquín Almunia, otro histórico socialista, ahora Comisario Europeo de Asuntos Económicos y Monetarios, también cuestionó la versión gubernamental. A finales de abril compareció ante la Comisión de seguimiento del PdT para presentar el punto de vista de la Comisión Europea. El discurso de Almunia trató de justificar la inevitabilidad de adoptar medidas inmediatas de gran calado debido a los graves problemas derivados del envejecimiento demográfico. Según los datos de Eurostat, hacia 2060 se preveía que la población mayor de 65 años representaría el 30% del total, lo que tendría un enorme impacto sobre la inversión en políticas públicas. A su vez, alertaba acerca de que las proyecciones europeas indicaban un aumento de hasta un 5% del PIB en el gasto en servicios sociales y pensiones durante los próximos años. Por todo ello, terminaba destacando las reformas implementadas ya en otros países de la UE, presentadas como ejemplo a seguir por España: 1) Restricción de la jubilación anticipada y prolongación de la edad de jubilación; 2) Actualización de las pensiones según la evolución de los precios y no según la evolución de los salarios (algo que ya se hacía en España); o 3) La introducción de pensiones complementarias mediante sistemas de capitalización⁸⁴⁹.

La intervención de Almunia fue aprovechada por el PP, como en ocasiones anteriores, para sumarse a las críticas hacia el Gobierno por su “pasividad” y por su excesivo optimismo. Para los populares, los efectos de la crisis habían hecho aflorar problemas estructurales del sistema de protección social, por lo que debía aprovecharse esta coyuntura para implementar de inmediato aquellas reformas que, desde organismos como el Banco Mundial, el FMI, la OCDE, la propia UE, venían recomendándose desde tiempo atrás. El hecho de que el compareciente ocupase un cargo destacado en la Comisión Europea se presentó, igualmente, como una oportunidad para desplegar el argumentario en favor de comparar las medidas adoptadas por otros países del entorno europeo (como Alemania o Suecia) con las existentes en España. De esta manera, el PP se amparó en las tendencias generales seguidas en Europa para defender y justificar la restricción de las jubilaciones, el incentivo del mantenimiento de la actividad laboral en personas mayores,

⁸⁴⁸ DSC, núm. 77, 22-IV-2009, pp. 39-40.

⁸⁴⁹ DSC (Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo), núm. 264, 28-IV-2009, pp. 2-8.

así como la reducción de los impuestos sobre el empleo y su incremento sobre el consumo. Pero, por sobre todas las cosas, para el PP la cuestión de fondo que el Gobierno debía establecer como prioritaria y que inspiraba al resto de medidas era la del control de la deuda pública, interpretado como condición *sine qua non* para dar cumplimiento al mandato prioritario del PdT, esto es, el aseguramiento de la sostenibilidad del sistema de pensiones⁸⁵⁰.

En una línea muy similar volvió a situarse el PNV. Aunque con un discurso menos alarmista, el portavoz Emilio Olabarriá se alineó con las posiciones que recientemente había expresado el Gobernador del Banco de España y con las de Almunia. Aprovechó también para hacer referencia a que la situación que atravesaba en ese momento el sistema de pensiones podía tener similitudes con la existente en 1985, cuando el propio Joaquín Almunia (entonces ministro de Trabajo y Seguridad Social) fue el principal artífice de la famosa reforma de pensiones (Ley para la reforma y racionalización de la cobertura del sistema contributivo de la Seguridad Social) que, entre otras medidas, trajo consigo el incremento de 10 a 15 años del periodo de cotización necesario para el acceso a la pensión contributiva. Esta alusión no era casual, sino que adelantaba una de las medidas que los nacionalistas vascos propondrían para este momento: un nuevo aumento del periodo de carencia. Y no solo eso, sino que el PNV también planteó de qué manera podría prolongarse la vida activa (de manera voluntaria u obligatoria), lo que suponía una de las primeras declaraciones del PNV abiertamente a favor de explorar la posibilidad de elevar la edad legal de jubilación⁸⁵¹.

Desde las formaciones de izquierda, sin embargo, IU y el BNG lamentaron que las propuestas de reformas a acometer defendidas por la oposición conservadora, y que encontraban su apoyo en las posiciones defendidas por la Comisión Europea, tuviesen como objetivo el recorte de prestaciones o el endurecimiento de las condiciones de acceso a ellas. Para Gaspar Llamazares, la oposición se estaba sumando entusiastamente a las voces más derrotistas con el único objetivo de desgastar al Gobierno, a costa de trasladar un mensaje intranquilizador a la ciudadanía. Olaia Fernández Dávila, portavoz del BNG, por su parte, se mostró partidaria de no acometer reformas inmediatas de manera apresurada, ya que interpretaba que la viabilidad del sistema a corto plazo estaba

⁸⁵⁰ *Ibid.*, pp. 8-10.

⁸⁵¹ Sobre la elevación obligatoria de la edad de jubilación, siguiendo la estela alemana, Almunia evitó vincular a la institución a la que representaba con una medida tan polémica, limitándose a expresar que la Comisión prefería hablar de medidas más flexibles basadas en los incentivos. *Ibid.*, pp. 12-14 y 16-20.

asegurada, y que los problemas vendrían a medio y largo plazo, según lo expuesto por Almunia. Por su parte, el argumentario socialista siguió aferrándose en la transmisión de un mensaje de confianza respecto a la salud del sistema (una ratio entre cotizantes y pensionistas aún halagüeño o un Fondo de Reserva con una cuantía todavía destacable), a la vez que rechazaba la etiqueta de inmovilista que la oposición trataba de vincular al PSOE, matizando que los socialistas no se oponían a la puesta en marcha de reformas, aunque debían ser analizadas de manera sosegada y siempre discutidas y aprobadas por consenso en el marco del PdT⁸⁵².

Tras las comparecencias del Gobernador del Banco de España y del Comisario de Asuntos Económicos y Monetarios, ambas inclinadas hacia la adopción de medidas de austeridad, fue convocado ante la Comisión del PdT el secretario general de CCOO, Ignacio Fernández Toxo, quien plantearía una lectura de la situación de la Seguridad Social muy distinta. Para CCOO, el sistema gozaba todavía de una buena salud que justificaba el mantenimiento de la confianza en el mismo, gracias a la permanencia de determinadas realidades como el superávit financiero o la existencia de un Fondo de Reserva engrosado desde inicios de la década. Igualmente, se sumaba a las previsiones del Gobierno que confiaban en que en 2009 seguiría manteniéndose el superávit (pese a la caída de las cotizaciones). Esta visión optimista trataba de enfocarse en los márgenes de mejora que aún podían explorarse en el campo de los ingresos (incrementando los niveles de empleo, aumentando la tasa de ocupación femenina o el peso de las aportaciones de la población inmigrante). De esta manera, Fernández Toxo trataba de combatir el discurso pro austeridad (orientado hacia el recorte de los gastos) que estaba ya imponiéndose en el debate político, especialmente tras el reciente posicionamiento de entidades como el Banco de España o las instituciones europeas. Es más, una de las principales críticas del secretario general de CCOO giraba en torno a la insuficiencia del gasto público destinado a protección social respecto a la media europea (en 2006, un 20,9% del PIB en España frente al 27,5% del PIB de la media comunitaria).

Respecto a las propuestas en un sentido recortador vinculadas a la edad de jubilación, la posición del sindicato era clara: oposición frontal ante cualquier medida tendente a la elevación forzosa de la edad legal de jubilación. Por el momento esta suponía la principal línea roja por parte de las centrales sindicales. Además, CCOO añadía a sus

⁸⁵² *Ibid.*, pp. 10-12 y 14-16.

reivindicaciones la permanencia de las jubilaciones anticipadas voluntarias para mayores de 61 años y la reducción de la edad mínima de jubilación para aquellos trabajadores de ocupaciones especialmente penosas, tóxicas, peligrosas o insalubres. Ahora bien, respecto a los sistemas complementarios de pensiones, Fernández Toxo no solo no lanzó ninguna crítica, sino que reiteró su apoyo a la promoción de los mismos, destacando sus beneficios, especialmente en el marco de las empresas y de manera colectiva⁸⁵³.

Para el PP, la intervención había pecado de un excesivo optimismo, recalcando que las posiciones del Gobernador del Banco de España o del propio Almunia resultaban mucho más próximas a la realidad⁸⁵⁴. Sin embargo, el discurso de los populares respecto al tema más delicado, el retraso obligatorio de la edad de jubilación, siguió siendo prudente, insistiendo en que, al igual que CCOO, el PP también se oponía a tal medida, aunque, eso sí, deberían realizarse reformas para lograr que los incentivos a la prolongación voluntaria de la vida laboral fuesen efectivos. Por el contrario, el portavoz popular, Alfonso Alonso, sí aprovechó para introducir de nuevo una de las ideas que el partido había venido mostrando en los últimos tiempos: un creciente interés por incluir en el debate político la percepción de que los 15 años de actividad laboral tenidos en cuenta hasta el momento para el cálculo de las pensiones resultaba excesivamente reducido en comparación con el resto de países europeos, por lo que una elevación de ese periodo de cálculo podría ser una de las reformas inmediatas a aplicar.

La intensificación de los ataques populares contra el Gobierno no solo fue criticada por el PSOE, sino también por otras formaciones del ala conservadora como CiU, que trataba de situarse en el centro del debate, como la posición moderada que representaba el espíritu de Toledo. Los socialistas, por su parte, insistieron en su oposición a cualquier idea de elevar la edad legal de jubilación, manteniendo la unidad de criterio con los sindicatos. Fernández Toxo, a su vez, lamentó que el debate sobre la renovación del PdT se tuviera que producir en pleno inicio de una crisis económica, lo que estaría siendo utilizado por determinadas “voces” a fin de “contaminar el debate” (de nuevo, la ya

⁸⁵³ DSC (Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo), núm. 269, 29-IV-2009, pp. 2-5.

⁸⁵⁴ La explotación electoralista por parte del PP de las discrepancias entre el Gobierno y el Banco de España fue afeada incluso por CiU, quien durante la primera fase de la crisis prefirió adoptar un rol moderado a fin de arrogarse la defensa del espíritu de acuerdo del PdT, si bien, como el PP, se mostraba a favor de la puesta en marcha de reformas de calado inmediatas.

recurrente alusión a la existencia de intereses vinculados a la banca y al sector de las aseguradoras)⁸⁵⁵.

Ante el recrudecimiento de las acusaciones de pasividad contra el Gobierno efectuadas desde la oposición, el ministro de Trabajo e Inmigración, Celestino Corbacho, compareció ante la Comisión del PdT a principios de mayo de 2009. Su objetivo fue el de contrarrestar el relato defendido por el PP. Para ello, hizo referencia a que los informes y estudios realizados por el Gobierno en el último tercio de 2008 mostraban unas proyecciones optimistas acerca del futuro del sistema de la Seguridad Social, quedando garantizado el superávit hasta 2023⁸⁵⁶. Una situación saneada que se podría extender hasta 2030 si se hacía uso del Fondo de Reserva. Continuando en esta línea, defendió la gestión socialista desde 2004 recordando los principales éxitos de la primera legislatura de Rodríguez Zapatero, destacando el crecimiento del número de afiliados a la Seguridad Social en más de 2,3 millones de trabajadores, el incremento del Fondo de Reserva en 45.000 millones de euros y el aumento de la ratio cotizante-pensionista de 2,4 a 2,6. Todo ello acompañado de una mejora de la protección social. Por estas razones, para Corbacho no existía posibilidad de dudar acerca de la “magnífica salud financiera” de la que gozaba el sistema de pensiones español, pese a la caída del empleo como producto de la crisis. Una crisis cuyos efectos quedarían atenuados gracias a las excelentes condiciones que el sistema había logrado alcanzar durante los tiempos en que la economía marchaba a buen ritmo. Como ya anunciaron otros socialistas previamente, para el ministro también era de esperar un superávit durante el año 2009, aunque más moderado que en los años anteriores. En definitiva, el Gobierno no había modificado en lo más mínimo su argumentario, manteniendo a toda costa la idea de que los verdaderos problemas se situaban a largo plazo⁸⁵⁷.

Dada la falta de novedades en la intervención del ministro y la aparente continuación de la política pasiva del Gobierno, la oposición manifestó sus críticas. Por supuesto, las más airadas provinieron desde el PP, que exigía la presentación de medidas concretas inmediatas, y se refería a los titulares de prensa nacionales e internacionales que alertaban sobre la gravedad de la situación del empleo y del sistema de protección social español.

⁸⁵⁵ *Ibid.*, pp. 5-13.

⁸⁵⁶ Téngase en cuenta que los datos utilizados para la elaboración de estos documentos provenían de los años previos a la crisis, por lo que respondían a una realidad muy distinta a la existente a mediados de 2009.

⁸⁵⁷ DSC (*Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo*), núm. 271, 11-V-2009, pp. 2-4.

El PNV, por su parte, hizo hincapié en la existencia de contradicciones en el seno del propio Ministerio de Trabajo, al hacer mención a unas recientes declaraciones del Secretario de Estado de Trabajo, Octavio Granado, en las que habría puesto en duda la sostenibilidad del sistema de pensiones tal y como estaba configurado, y que, además, habría puesto sobre la mesa posibles reformas como el aumento de la edad de jubilación, el incremento de las cotizaciones (algo a lo que los nacionalistas vascos se oponían por “perjudicar a la competitividad de las empresas), o la ampliación del periodo de carencia⁸⁵⁸. Las críticas llegaron incluso desde CiU, quien se caracterizaba por mantener una posición equidistante y comprensiva con el Ejecutivo. Aunque los nacionalistas catalanes reconocían que se estaban exagerando los mensajes para crear una polémica innecesaria, también instaron al ministro a que dejase de lado “la política del avestruz” y asumiese la puesta en marcha de reformas concisas.

Las izquierdas, sin embargo, mantuvieron su apoyo al Gobierno. Tanto IU como el BNG manifestaron su agradecimiento hacia el ministro por reafirmar su confianza en la sostenibilidad del sistema. Ambas formaciones coincidían en tachar de alarmistas a las posiciones de la oposición conservadora y de pretender aprovechar la coyuntura negativa para introducir reformas que favoreciesen los intereses de las entidades privadas gestoras de fondos de pensiones. Denunciaron, igualmente, que el uso de términos como “reformas estructurales” era una forma eufemística de referirse a retrocesos sociales como la elevación de la edad de jubilación⁸⁵⁹.

Se afianzaba, de esta manera, a mediados de 2009, una estructura parlamentaria dividida en dos bloques bien definidos respecto a la delicada cuestión de las pensiones. De un lado, el Gobierno y su discurso confiado que pretendía trasladar una imagen de tranquilidad y optimismo, apoyado por los demás partidos de izquierdas. De otro lado, la oposición conservadora que, con diferentes intensidades, presionaban al Ejecutivo para que adoptase reformas profundas de inmediato siguiendo las recomendaciones de las principales instancias internacionales. En una posición intermedia se situaba CiU, que

⁸⁵⁸ Pese al interés del Gobierno por mantener la unidad de su discurso, lo cierto es que desde algunos sectores del mismo comenzaban a lanzarse determinados “globos sonda” para calibrar la receptibilidad de la opinión pública respecto a posibles reformas abiertamente impopulares. Tal y como expresaba el portavoz del PNV, Octavio Granados había afirmado que la Seguridad Social era “insostenible” a menos que se aplicasen reformas que lograsen promover eficazmente la prolongación de la vida laboral a la vez que se limitasen las jubilaciones anticipadas. Una versión que cuestionaba directamente el relato oficial del Gobierno. *Vid. El País*, 9-V-2009.

⁸⁵⁹ *DSC (Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo)*, núm. 271, 11-V-2009, pp. 4-27.

pretendía ocupar la centralidad del debate y mostrarse como el principal defensor de la vuelta al consenso y al debate sosegado, aunque no ocultaba su creciente incomodidad ante la pasividad gubernamental y desde este momento empezaría a sumarse a las reivindicaciones del resto de fuerzas conservadoras⁸⁶⁰.

Para complementar la intervención de Fernández Toxo, el 13 de mayo compareció ante la Comisión del PdT el secretario general de UGT, quien expresó un discurso muy similar al de su homólogo, centrado en la necesidad de mejorar el nivel de protección del sistema de pensiones. Por el contrario, Cándido Méndez eludió detenerse excesivamente en valorar la gravedad de la situación económica. El objetivo era trasladar el centro del debate sobre la acción protectora del sistema y su función social, más allá del enfoque economicista sobre el que solía girar la cuestión. Si la mayoría de organismos internacionales presionaban para implementar reformas tendentes a reducir los gastos, UGT pretendía que los focos se centrasen en escudriñar vías para aumentar los ingresos (diversificar las fuentes de financiación, aplicar un nuevo impuesto específico a todas las rentas o incrementar las bases mínimas y máximas de cotización). Las cotizaciones sociales debían seguir siendo la fuente principal de ingresos, pero los sindicatos (junto con formaciones políticas de izquierdas) incidían frecuentemente en la idea de que, llegado el momento, podría acudir a fuentes alternativas como los impuestos sin que esto supusiese un motivo de cuestionamiento del sistema. En las intervenciones posteriores, volvió a ponerse de manifiesto la clara brecha existente entre el PSOE, IU y otros partidos del sector progresista (que evidenciaron su total coincidencia con los planteamientos de Méndez) y el PP, PNV e incluso CiU, que protestaron por considerar que quienes promovían la aplicación de reformas inmediatas eran tachados sistemáticamente por la izquierda de alarmistas⁸⁶¹.

Mientras tanto, la coyuntura económica negativa seguía agravándose. Buena prueba de ello dio el secretario de Estado de la Seguridad Social, Octavio Granado, en su intervención del 19 de mayo. Tras la reciente polémica relacionada con sus declaraciones

⁸⁶⁰ La modificación del posicionamiento de los convergentes quedó manifiesta en la intervención de Durán i Lleida en el debate sobre el estado de la nación de mayo, en la que se expresó abiertamente a favor de “promover reformas imprescindibles”, considerando que el aumento de la edad legal de jubilación seguramente sería necesario. Desde este momento, CiU se instaló en el discurso de la inevitabilidad de adoptar reformas duras, animando al Gobierno a “abrazar una cultura del sacrificio” y a “estar dispuesto a perder votos a costa de tomar medidas que no siempre sean populares”. *Vid. DSC*, núm. 81, 12-V-2009, p. 33.

⁸⁶¹ *DSC (Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo)*, núm. 272, 13-V-2009, pp. 2-20.

poniendo en duda que la situación del sistema fuese tan tranquilizadora como el Gobierno trataba de presentar, Granado comparecía ante la Comisión del PdT para explicar el informe sobre el Fondo de Reserva correspondiente al año 2008 y sus perspectivas financieras. El Fondo de Reserva había reflejado al término del año anterior un balance de 57.223 millones de euros, aunque su rentabilidad había sufrido una importante caída a partir de mediados de año como consecuencia de los efectos de la crisis internacional. Por otra parte, el 99,89% de su cuantía estaba invertida en activos financieros (apenas un 0,11% disponible en caja). Estos activos eran fundamentalmente extranjeros (deuda extranjera), ya que habían demostrado una alta rentabilidad durante el periodo expansivo anterior. Sin embargo, dada la nueva coyuntura, Granado anunció que el Fondo de Reserva dejaría de invertir en deuda extranjera para destinarse a la deuda nacional española. Esto provocaría, por supuesto, una caída considerable de los beneficios de dichas inversiones, pero se trataba de la decisión más segura por el momento (y que también estaba siendo aplicada por otros países de nuestro entorno).

Además de este importante giro en lo que respecta a las inversiones del Fondo de Reserva, el Ministerio había tomado una segunda decisión de calado. Granado anunció la tramitación de un decreto-ley en el que se contemplaría el aplazamiento de las dotaciones del Fondo de Reserva hasta finales de 2009, a fin de disponer de todos los fondos posibles debido a las dificultades de liquidez existentes. Además, la cuantía que finalmente se destinaría al Fondo de Reserva provendría de los excedentes de 2008 que no llegaron a aportarse. De esta manera, el Gobierno pretendía garantizar la liquidez para hacer frente a las necesidades de las empresas, promoviendo una política de aplazamiento del pago de deudas con la Seguridad Social para aquellas empresas en dificultades económicas especiales⁸⁶². El objetivo prioritario era, por lo tanto, salvar de la quiebra al mayor número de negocios posibles, dado que la economía y el empleo nacional dependían de la capacidad de resistencia del tejido empresarial durante los momentos más duros de una crisis que, lejos de encaminarse hacia su final, no hacía sino agudizarse mes tras mes.

La totalidad de fuerzas políticas compartieron la decisión de adquirir preferentemente deuda española en vista del crecimiento del déficit público. Sin embargo, el PP se mostró muy crítico ante la posibilidad de que el Gobierno no dedicase recursos a seguir

⁸⁶²DSC (Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo), núm. 275, 19-V-2009, pp. 2-6.

aumentando el Fondo de Reserva, dado que los populares estaban convencidos de que sería necesario hacer uso del mismo más temprano que tarde⁸⁶³.

Tras la comparecencia durante las semanas previas de los representantes de las dos principales centrales sindicales, entre finales de mayo y mediados de junio intervinieron ante la Comisión del PdT los líderes de la patronal. El 26 de mayo fue el turno de Elías Aparicio, secretario general de CEPYME, quien repitió insistentemente la importancia de mejorar la competitividad de las empresas españolas para favorecer la creación de empleo. Una competitividad que habría de ser impulsada por medio de reformas tales como la apuesta por mayores bonificaciones y exoneraciones de cotizaciones para las empresas, una profundización en lo relativo a la contributividad del sistema (esto es, una reducción generalizada de la cuantía de la mayoría de las pensiones al vincularlas de manera más estrecha a las cotizaciones realizadas), un impulso aún más intenso de la previsión social complementaria o de la prolongación voluntaria de la vida laboral. En suma, toda una serie de recomendaciones que coincidían con los planteamientos del PP y de la derecha nacionalista vasca y catalana.

Esta sintonía quedaría puesta de manifiesto en las intervenciones posteriores. El portavoz popular aprovechó nuevamente para expresar su posición favorable a la elevación del periodo de cálculo de las pensiones para profundizar en el recurrente principio de contributividad. Y, aunque consideró que no era el momento de plantear una reducción generalizada de las cotizaciones, dijo comprender la petición de la patronal. El portavoz de CiU, por su parte, se pronunció igualmente a favor del diagnóstico de CEPYME⁸⁶⁴.

Unas semanas después compareció el secretario general de la CEOE, José María Lacasa, quien mantuvo un discurso prácticamente calcado al expresado por CEPYME. Ambas organizaciones coincidían en señalar a la creación de empleo como la principal prioridad que debería preocupar al Ejecutivo, en tanto en cuanto el sistema de reparto se sustentaba en las cotizaciones derivadas del mismo. Dado que la estabilidad financiera de la Seguridad Social era la piedra angular sobre la que orbitaba el análisis de la CEOE, Lacasa también reclamó la conclusión del proceso de separación de las fuentes de financiación, en vista de la merma que esto suponía para los fondos del sistema.

⁸⁶³ *Ibid.*, pp. 6-7.

⁸⁶⁴ DSC (Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo), núm. 289, 26-V-2009, pp. 2-16.

Asimismo, acabar con el uso de fondos provenientes de las cotizaciones sociales para el pago de complementos a mínimos era una de las condiciones necesarias para poder presionar al Gobierno y lograr la ansiada rebaja de las cotizaciones que reclamaba la patronal.

En esta ocasión, el PP fue un poco más allá de lo expresado en la comparecencia del representante de CEPYME, abriendo la puerta a la idea de rebajar las cotizaciones, tal y como habrían planteado también figuras como la del Gobernador del Banco de España o el presidente de las Cámaras de Comercio. Para los socialistas, por el contrario, una rebaja de las cotizaciones como la sugerida por la CEOE (de entre 3 y 5 puntos) era algo totalmente inasumible debido a la enorme reducción de recursos del sistema que esto supondría. Igualmente, el portavoz socialista, Manuel de la Rocha, recordó que en la renovación del PdT de 2003 se expresó claramente que las cotizaciones sociales deberían garantizar la cobertura de las prestaciones contributivas, algo que, a juicio del PSOE, sería inviable si se llevase a cabo una medida como esa. Pero, sin duda, la cuestión más polémica llegó cuando el socialista trajo a colación unas recientes declaraciones del Círculo de Empresarios en las que se proponía modificar el sistema de reparto y avanzar hacia un modelo mixto. Lacasa se mantuvo, sin embargo, moderado en su respuesta, afirmando que la CEOE no se adhería a la opinión del Círculo de Empresarios, aunque consideraba que se trataba de un debate interesante⁸⁶⁵.

La intensa actividad de la Comisión del PdT durante la primera mitad del año 2009 que hemos podido sintetizar en las páginas anteriores pone de manifiesto las grandes tensiones existentes entre el Gobierno y los partidos progresistas que lo sustentaban y la oposición conservadora. El empeoramiento progresivo de la situación económica durante los meses siguientes aceleró aún más tal distanciamiento. Pese a que Rodríguez Zapatero siguió defendiendo el discurso que había mantenido hasta el momento, basado en la idea de combatir los efectos de la crisis mediante políticas de estímulo del consumo y de incremento del gasto público, las presiones tanto fuera como dentro del país situaban al Ejecutivo en una posición cada vez más delicada. Episodios como los protagonizados por el Gobernador del Banco de España o la comparecencia de Joaquín Almunia en representación de la Comisión Europea, ambos cuestionando la versión oficial

⁸⁶⁵DSC (*Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo*), núm. 323, 17-VI-2009, pp. 2-13.

gubernamental, no solo habían debilitado la credibilidad del Gobierno, sino que también habían dado alas a las críticas del PP.

La constatación de que la economía española no lograba remontar y que la finalización del año 2009 no traía sino malas noticias, llevaría a un radical cambio de rumbo en el discurso y en la práctica política del Ejecutivo desde inicios de 2010. Como adelanto, Rodríguez Zapatero anunció a principios de diciembre que en las próximas semanas se trasladaría a la mesa de diálogo social (es decir, a los sindicatos y a la patronal) y a la Comisión del PdT una nueva propuesta “para asegurar la sostenibilidad y la suficiencia de nuestro sistema de Seguridad Social en un marco de largo plazo marcado por la evolución de nuestra demografía”. Y avanzaba algunas de las líneas maestras que inspirarían dicha propuesta: 1) Incremento de la correspondencia entre las cotizaciones y las prestaciones; 2) Culminación de la integración de los diferentes regímenes del sistema de la Seguridad Social y el proceso de separación de las fuentes de financiación; y 3) Introducción de incentivos para la prolongación de la vida laboral, “contemplando para ello la definición de la edad efectiva de jubilación en torno a objetivos en cuyo cálculo se integre la esperanza de vida a partir de los 65 años” (una novedad que anticipaba nuevas transformaciones en lo referente a la edad de jubilación)⁸⁶⁶.

⁸⁶⁶ DSC, núm. 129, 2-XII-2009, p. 9.

4. Cambio de discurso y adopción de medidas de ajuste

El inicio del año 2010 marcó un verdadero punto de inflexión en el segundo gobierno de Rodríguez Zapatero. No solo en lo relativo al sistema de pensiones, sino en otros muchos aspectos de la política nacional. Tras una primera mitad de legislatura caracterizada por la constante negativa del Ejecutivo a acometer reformas drásticas en lo que respecta al sistema de protección social, el empeoramiento de una crisis que había llegado para quedarse y las crecientes presiones tanto desde dentro como desde fuera de las fronteras nacionales llevaron a un cambio de rumbo total. A partir de estas fechas, las decisiones del Gobierno socialista le llevarían a experimentar los momentos de mayor impopularidad desde que Rodríguez Zapatero llegase al poder en 2004, a la vez que las fuerzas políticas y sindicatos explicitaron su ruptura con un Ejecutivo que, hasta ahora, habían sustentado.

A finales de enero de 2010, Celestino Corbacho, quien no había comparecido ante la comisión del PdT desde mayo, anunció por sorpresa que el Consejo de Ministros daría a conocer el 29 de aquel mes un informe elaborado por el propio Ministerio de Trabajo e Inmigración sobre posibles reformas que llevar a cabo en el ámbito de la Seguridad Social. Posteriormente, dicho documento sería trasladado a la Comisión del PdT y a los interlocutores sociales para su análisis y discusión. No era casual que los datos económicos definitivos de 2009 estuviesen a punto de salir a la luz⁸⁶⁷. Para los populares, esta decisión apresurada respondía precisamente a que el Gobierno ya no podía hacer frente con su relato apaciguador a unas cifras cada vez más alarmantes. Y no solo eso, también se acusaba al ministro de intentar repartir la carga de las medidas de racionalización que se tendrían que implantar entre todos los grupos políticos, escudándose en el PdT. El tono de los nacionalistas catalanes también fue muy duro, acusando al Gobierno de cortoplacista al haber postergado las reformas hasta que la economía se había deteriorado en exceso. Y sus hasta ahora socios de IU tampoco recibieron con buenos ojos el anuncio ministerial, barruntando de antemano que las

⁸⁶⁷ Unos datos que, si bien eran claramente negativos, aún reflejaban la fortaleza de la Seguridad Social, que siguió registrando superávit en 2009, aunque solo del 0,8% del PIB. En todo caso, se superaban las previsiones que el propio Gobierno había establecido en junio (cuando se calculaba alcanzar un superávit del 0,4%). Igualmente, en las siguientes semanas se ingresarían 2.000 millones al Fondo de Reserva procedentes de los excedentes no incorporados de 2008. *Vid., El País*, 29-I-2010.

novedades que traería consigo el documento mencionado irían en un sentido recortador⁸⁶⁸.

Las particularidades del *Documento sobre revisión del Pacto de Toledo* presentado el 29 de enero ya han sido analizadas anteriormente. Bastará con recordar las dos principales novedades expresadas en el mismo: 1) El Gobierno planteaba la elevación progresiva de la edad legal de jubilación desde los 65 a los 67 años (siguiendo el ejemplo de otros países europeos)⁸⁶⁹; y 2) También se ponía sobre la mesa la ampliación del periodo de cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación, de manera que se incrementasen los 15 años tenidos en cuenta hasta entonces.

Como no podía ser de otra manera, el anuncio colmó los titulares de aquel día. Desde *ABC* se hacían eco de las diferencias internas en el seno del Gobierno como consecuencia de la proposición de reformas tan impopulares. Según informaba este diario, la idea de elevar la edad de jubilación respondía a las posiciones del ministro de Economía, Pedro Solbes, quien se habría impuesto a Corbacho, que tan sólo habría defendido el acercamiento de la edad real de jubilación a la edad legal⁸⁷⁰. Desde *El País* se incidía en el “volantazo” a las políticas desplegadas por el Gobierno que este documento significaba, calificándolo como “el principal cambio en política laboral y de prestaciones sociales aplicado en muchos años”. Añadían que, además de esta novedad (la más polémica), también se abordaban otras reformas como el citado incremento del periodo de cálculo de las pensiones, la posibilidad de elevar también el número mínimo de años de cotización exigidos para alcanzar el derecho a la pensión contributiva o la restricción de las condiciones de acceso de las pensiones de viudedad⁸⁷¹.

Junto a la prensa, el resto de formaciones políticas también expresaron su generalizado descontento ante un informe que, consideraban, respondía a las intenciones unilaterales del Gobierno y, además, introducía reformas cuyo impacto sería enorme. El portavoz del PP, Tomás Burgos, llegó a insinuar en el pleno del Congreso que el ministro Corbacho había cavado su tumba política, pues el informe presentado contradecía la máxima que siempre había defendido acerca de que no se alargaría de ninguna manera la edad de jubilación. Desde la izquierda, la diputada Uxue Barkos, de Nafarroa Bai, afirmaba que

⁸⁶⁸ *DSC (Comisión de Trabajo e Inmigración)*, núm. 459, 25-I-2010, pp. 1-37.

⁸⁶⁹ Según la propuesta inicial, el retraso en la edad de jubilación comenzaría a aplicarse a partir de 2013, incrementándose dos meses por cada año transcurrido desde entonces.

⁸⁷⁰ *ABC Madrid*, 29-I-2010, p. 36.

⁸⁷¹ *El País*, 29-I-2010.

la apuesta del Ejecutivo por elevar la edad legal de jubilación hasta los 67 años no estaba justificada, sino que se limitaba a copiar lo realizado por otros países europeos como Alemania o Dinamarca para contentar a los mercados internacionales⁸⁷².

Las críticas continuaron cuando, casi un mes después, el 22 de febrero el ministro de Trabajo compareció ante la Comisión del PdT para defender un documento a cuyos contenidos se había opuesto públicamente desde el inicio de la crisis, en una dura sesión que puso de manifiesto la soledad del Gobierno a partir de entonces. El Gobierno salió al paso de las acusaciones de unilateralidad al recordar que tanto el Senado como el Congreso se habían pronunciado el año anterior en favor de presentar ante la Comisión las líneas generales del proceso de reforma que habría de acometerse⁸⁷³.

El discurso de Corbacho resultó contradictorio. De un lado, comenzó repitiendo el mensaje sostenido hasta el momento en lo referente a que la Seguridad Social española seguía gozando de buena salud financiera. Como prueba de ello, hizo referencia al superávit de 2009 y a que el Fondo de Reserva contaba con más de 60.000 millones de euros. Sin embargo, esta introducción contrastaba con la segunda parte de su intervención, en la que justificó las recientes propuestas gubernamentales en materia de acción protectora. No quedaba muy claro, por lo tanto, por qué, si las condiciones no habían cambiado (según la versión presentada), era necesario acometer ahora unas reformas a las que se habían negado tajantemente hasta el momento. El ministro eludió aclarar esto último y se limitó a plantear que era necesario “poner sobre la mesa el debate sobre la edad de jubilación” dada la magnitud del desafío demográfico al que habría que enfrentarse en los años venideros, caracterizado por una creciente esperanza de vida y una incorporación tardía al mercado de trabajo. Un argumento bastante pobre en vista de que las perspectivas demográficas eran de sobra conocidas desde tiempo atrás.

Respecto al aumento del periodo de cálculo de las pensiones, aunque el Gobierno no quiso concretarlo, sí que declaró que era un tema que debía abordarse para lograr un mayor nivel de contributividad y para “evitar que el procedimiento de cálculo de la pensión de jubilación penalice a los trabajadores que son despedidos al final de su vida laboral”. Aquí el Ejecutivo abrazaba la recurrida argumentación que presentaba este incremento del periodo de cálculo como algo positivo ya que vendría a proteger los

⁸⁷² DSC, núm. 137, 10-II-2010, pp. 18 y 19.

⁸⁷³ Véase la resolución nº. 1 del debate sobre el estado de la nación del 19 de mayo de 2009 y la moción aprobada en el pleno del Senado el 29 de abril del mismo año.

intereses de aquellos trabajadores expulsados del mercado de trabajo en edad avanzada, aunque evidentemente en términos generales esta elevación supondría la rebaja generalizada de las prestaciones, como el propio PSOE habría reconocido en tiempos pasados⁸⁷⁴.

El posicionamiento del PP también resultó contradictorio respecto al discurso mantenido hasta el momento. Durante meses el partido había reclamado insistentemente al Gobierno que trajese una batería de reformas de calado que controlasen el gasto público a fin de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones. Por esta misma razón, los populares habían apoyado los mensajes pro-austeridad provenientes de instituciones internacionales, así como el diagnóstico crítico que el Gobernador del Banco de España había expuesto en la propia Comisión del PdT. Sin embargo, el informe gubernamental fue recibido con numerosas críticas, aludiendo que el documento no contaba con una base ni una justificación técnica adecuadas, y que la presentación de estas medidas no se debía, como defendía el ministro, a razones demográficas, sino a los devastadores efectos que la crisis estaba produciendo en la economía española⁸⁷⁵. Respecto a la propuesta más polémica (la elevación de la edad legal de jubilación), se acusaba al Ejecutivo de tomar una decisión tan drástica únicamente para maquillar la imagen de España en el extranjero⁸⁷⁶. Por otra parte, también se rechazaba la falta de claridad en lo que se refería al periodo de cálculo de las pensiones, exigiendo un posicionamiento más concreto (siendo conscientes de que esto debilitaría aún más la imagen del Gobierno)⁸⁷⁷. En definitiva, el PP insistió en la idea de que las propuestas

⁸⁷⁴ DSC (Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo), núm. 473, 22-II-2010, pp. 2-6.

⁸⁷⁵ Al PP le interesaba, en este momento, presentar la necesidad de reformas en el sistema de pensiones como una consecuencia de la deficiente gestión económica del Gobierno, y no como una respuesta a problemas demográficos estructurales, cuyas causas no eran directamente achacables a la acción de los socialistas en el poder.

⁸⁷⁶ Una crítica que contradecía la insistente apuesta del PP por seguir el ejemplo de otros países europeos, que tanto había traído a colación desde el inicio de la legislatura. Si antes el seguir la línea marcada por países como Alemania (presentada como modelo a imitar) era signo de responsabilidad, ahora el acercamiento a las dinámicas generales europeas suponía un desesperado intento por contentar a los poderes supranacionales. En todo caso, y pese a la imagen de oposición que los populares mantuvieron, la propuesta no fue tajantemente rechazada, como si lo harían otras formaciones.

⁸⁷⁷ Ciertamente, en el informe el Gobierno había evitado manifestar abiertamente su apoyo a la ampliación de dicho periodo de cálculo, aunque se interpretaba que apostaba por esa dirección, al defenderse que “debe fijarse un procedimiento de cómputo de la pensión de jubilación [...] que no penalice a los trabajadores despedidos al final de su vida laboral, y que garantice en términos crecientes la equidad interna del sistema, y la correspondencia entre cotización efectuada y prestaciones”. *Vid. Documento sobre revisión del Pacto de Toledo*, p. 43, de 29 de enero de 2010. Disponible en: <https://personal.us.es/jesusacruz/Propuesta%20gobierno%20revisión%20pensiones.pdf> (fecha de acceso: 18/01/2023).

presentadas en el informe se basaban en la improvisación de un Ejecutivo incapaz de hacer frente a una situación de extrema gravedad⁸⁷⁸.

El recibimiento de las propuestas tampoco fue más positivo desde las formaciones nacionalistas conservadoras. Para el PNV y CiU el documento parecía reflejar la falta de un análisis serio y pausado, además de generar una preocupante sensación de incertidumbre. Pese a las críticas (mayoritariamente referidas a las formas más que al contenido), algunas formaciones como CiU empezaron a sugerir que algunos de los debates abiertos eran interesantes de explorar, como el relativo a la ampliación del periodo de cálculo de las pensiones. Más cautos se manifestaron en relación a la ampliación de la edad de jubilación, cuya aplicación consideraban excesiva por el momento (aunque defendían la potenciación de fórmulas para la prolongación voluntaria de la vida laboral)⁸⁷⁹.

Y, si duras fueron las declaraciones de la oposición conservadora, más duras aún fueron las de las izquierdas, quienes interpretaron este volantazo en la política de pensiones como un ataque directo a los principios progresistas con los que Rodríguez Zapatero había querido vincularse desde el inicio de su mandato. Para Gaspar Llamazares, el informe era “una propuesta de amputación” del sistema que tenía como objetivo contentar a los mercados, y que adelantaba la imposibilidad de alcanzar el consenso partiendo de una postura tan radical como la elevación de la edad de jubilación hasta los 67 años. Desde IU, además, consideraban que, detrás de la propuesta del Gobierno se escondía el intento de avanzar hacia un sistema mixto de pensiones, donde lo público quedase reducido a una condición meramente asistencial que tendría que ser complementada mediante el sistema privado, tal y como pretenderían los fondos de pensiones. Posturas similares mantuvieron ERC o el BNG, quienes, junto a IU, exigieron la retirada de tal propuesta bajo amenaza de dejar de colaborar en los trabajos del PdT⁸⁸⁰.

Lejos de apaciguar los ánimos, la comparecencia del ministro Corbacho en la Comisión del PdT sirvió para poner de manifiesto la total soledad del Gobierno a raíz del informe presentado apenas un mes antes. Ni las derechas ni las izquierdas se mostraron conformes, endureciendo ambas su ya de por sí severo discurso. La reacción sindical no

⁸⁷⁸ DSC (Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo), núm. 473, 22-II-2010, pp. 6-9.

⁸⁷⁹ *Ibid.*, pp. 16-22.

⁸⁸⁰ *Ibid.*, pp. 9-16.

fue menos intensa. De inmediato, los líderes de UGT y CCOO acusaron al Ejecutivo de “poner en peligro [...] el consenso fraguado en torno al Pacto de Toledo durante los últimos quince años”, liderando el inicio de un nuevo periodo de movilizaciones en las calles que continuaría durante los meses siguientes⁸⁸¹.

Mientras tanto, durante la primera mitad de 2010 la economía española siguió presentando datos extremadamente negativos. En mayo, el Gobierno dio un paso más y decretó la congelación de las pensiones contributivas para el año 2011, es decir, su no revalorización. Toda la oposición cargó contra tal medida, que consideraban contraria a los principios del PdT. Numerosas fueron las alusiones a declaraciones previas de distintos miembros del Ejecutivo, incluido el propio Rodríguez Zapatero, en las que se afirmaba reiteradamente que no se producirían recortes en las políticas sociales. Desde el PSOE, por su parte, intentaron contraatacar, especialmente al PP, alegando que los populares siempre habían mantenido un discurso favorable a la aplicación de políticas de contención del gasto y recorte del déficit, y que sin embargo cuando el Gobierno tomaba la decisión de llevarlas a cabo aparecía una repentina “sensibilidad social”⁸⁸².

Independientemente del intento de defensa gubernamental, la realidad era que la totalidad del Parlamento se oponía frontalmente al “decretazo” (término por el cual fue conocido popularmente el decreto de congelación de las pensiones), lo que se materializó en el apoyo unánime (exceptuando al PSOE) de todas las fuerzas políticas a la moción presentada por el PP exigiendo que se diese marcha atrás a tal iniciativa⁸⁸³. Mientras, la tensión era también creciente en el plano laboral, pues sindicatos y empresarios no lograron llegar a ningún acuerdo respecto a la reforma del mercado de trabajo que se estaba fraguando, y que el Gobierno temía que tendría que impulsar en solitario⁸⁸⁴.

El 17 de junio, un día después de la aprobación del Real Decreto-ley 10/2010, que suponía una nueva reforma laboral que terminó de quebrar la relación entre el Gobierno y las centrales sindicales, compareció ante la Comisión del PdT el secretario general de UGT, Cándido Méndez. Como podía esperarse, el tono de su intervención fue muy duro, contrastando con la cercanía mostrada apenas un año antes en su última aparición ante la Comisión. Para el sindicato, en el último año se había librado una “batalla contra el

⁸⁸¹ *ABC Madrid*, 23-II-2010, p. 37 y *El País*, 23-II-2010.

⁸⁸² *DSS*, 25-V-2010, p. 4.223.

⁸⁸³ *ABC Madrid*, 26-V-2010, p. 26.

⁸⁸⁴ *El País*, 26, 27 y 31-VI-2010.

sistema público de pensiones” que se habría resuelto en beneficio de los intereses de los mercados financieros y, por consiguiente, en perjuicio de los derechos sociales de los trabajadores. El informe presentado por el Gobierno el 29 de enero supondría la plasmación de esta derrota, la constatación de que finalmente se habría claudicado ante unos mercados insaciables que ya habían considerado insuficientes las propuestas planteadas. Méndez acusó también al Gobierno de romper el diálogo social y actuar unilateralmente en contra de los acuerdos previos, especialmente en lo que respecta a medidas como la elevación de la edad de jubilación (verdadero centro de la atención mediática y pública en aquel momento), rechazando otras alternativas defendidas por el sindicato como el incremento de la tributación de las rentas más altas.

Para UGT, la sostenibilidad del sistema no podía ser puesta en duda, considerando que existían suficientes datos (como el mantenimiento del superávit) que avalaban su estabilidad. Por ello, rechazaban con rotundidad la proliferación de los clásicos discursos catastrofistas provenientes de entidades con intereses en el campo de las pensiones privadas. Un relato que, según el sindicato, estaría comprando y asumiendo el propio Gobierno. Lejos de esto, UGT apostaba por aclarar que el sistema público de pensiones podía perfectamente financiarse con fondos distintos a las cotizaciones sociales, en caso de ser necesario (especialmente mediante impuestos). Respecto a la segunda gran propuesta, la elevación del periodo de cálculo de las pensiones, Cándido Méndez declaró que esto supondría “un grave recorte de la pensión media, ya que aumentar el periodo de cálculo a 20 años supondría una reducción de la pensión media de más del 3,5%”⁸⁸⁵.

Todos los partidos de la oposición, desde IU al PP, pasando por los nacionalistas vascos y catalanes, expresaron su coincidencia con las críticas del secretario general de UGT. Añadieron que el real decreto del Gobierno podía estar contradiciendo al artículo 48 de la LGSS y a la propia Constitución Española, siendo además una deslegitimación del propio PdT, al recurrirse nuevamente a la unilateralidad en la aplicación de medidas de tan profundo calado⁸⁸⁶.

Únicamente se pronunció a favor de los nuevos rumbos tomados por el Ejecutivo el Gobernador del Banco de España, Miguel Ángel Fernández Ordóñez, quien ya había sido centro del debate político un año antes por sus declaraciones exigiendo la puesta en

⁸⁸⁵ DSC (Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo), núm. 572, 17-VI-2010, pp. 2-5.

⁸⁸⁶ *Ibid.*, pp. 5-17.

marcha inmediata de profundas reformas para controlar el gasto público. De hecho, aun con las recientes disposiciones gubernamentales, Fernández Ordóñez expresó en la Comisión de Economía y Hacienda que debía seguir profundizándose en ellas, apostando a la mayor brevedad por: 1) Elevar la edad de jubilación; 2) Elevar el periodo de cálculo de las pensiones; y 3) Elevar el periodo mínimo de cotización necesario para acceder a la pensión contributiva⁸⁸⁷. El Gobierno, por lo tanto, no encontraba apoyos entre el resto de fuerzas políticas, que le afeaban con dureza su deriva recortadora, ni tampoco entre los sectores más afines a las políticas de ajuste, que reclamaban con ahínco una agudización de las mismas.

Los acontecimientos de las últimas fechas obligaron al ministro de Trabajo e Inmigración, Celestino Corbacho, a volver a comparecer ante la Comisión del PdT, en lo que se preveía una sesión especialmente complicada y tensa. Su objetivo era el de defender la congelación de las pensiones ante una oposición que lo rechazaba en bloque, tratando de salvar la imagen del Gobierno de la mejor manera posible. Si bien la novedad más llamativa del RD 8/2010, de 20 de mayo, era la suspensión excepcional de la revalorización de las pensiones contributivas para 2011, la disposición también incluía otras medidas polémicas como la introducción de una regulación más restrictiva de la jubilación parcial.

Corbacho intentó restarle importancia argumentando que las previsiones de inflación para 2011 eran moderadas, “por lo que prácticamente no habrá pérdida del poder adquisitivo al ser esta irrelevante”. Añadía, además, que en 2009 se produjo una importante revalorización que permitiría contrarrestar la congelación de 2011. Una justificación manifiestamente insuficiente a la vista de la gravedad de la decisión adoptada, como se puso de manifiesto en las siguientes intervenciones.

Tomás Burgos, del PP, preguntó al ministro si creía lógico pretender que una iniciativa tan grave no tuviese repercusiones para el Gobierno. Para los populares, los acontecimientos que se habían producido desde inicios de año colocaban al PdT en “una situación enormemente delicada”, al incumplirse recomendaciones como la culminación de la separación de las fuentes de financiación o de la integración de los regímenes especiales, la reforma de las pensiones de viudedad y orfandad o la falta de desarrollo de los sistemas complementarios. A todo esto, se añadiría el incumplimiento de una de las

⁸⁸⁷ DSC (Comisión de Economía y Hacienda), núm. 576, 22-VI-2010, p. 5.

bases del PdT, la actualización de las pensiones para asegurar el principio de mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas. Burgos expresó sus dudas acerca de que esta medida fuese realmente temporal, sospechando que se creaba un peligroso precedente para justificar la continuación de dicha congelación si la evolución de la economía seguía siendo negativa. Y terminó achacando al Gobierno la plena responsabilidad en la aplicación de estas decisiones, criticando que se utilizaran los compromisos con Europa como una manera de justificarlas.

El resto de formaciones no fueron más complacientes. El portavoz del PNV, Emilio Olabarriá, cargó contra la decisión del Ejecutivo de aplicar ajustes y recortes sobre los pensionistas, y no sobre otras partidas más superfluas. Igualmente, consideraba que la congelación de las pensiones atacaba directamente la LGSS y los principios fundamentales del PdT, estando además injustificada dado que las pensiones que se congelaban eran contributivas y en ese tipo de pensiones aún existía superávit. En definitiva, para el PNV, el PdT había quedado “muy tocado” tras las decisiones adoptadas, así como el propio ministro Corbacho, de quien prácticamente se despidió al hacer referencia a las numerosas voces que apuntaban a su posible dimisión o sustitución.

Las valoraciones desde la izquierda fueron todavía más duras, en tanto en cuanto se consideraba que el Gobierno había asimilado una práctica política totalmente sometida a los designios de los grandes intereses financieros internacionales. Para Gaspar Llamazares, Rodríguez Zapatero había pasado de apostar por una salida social de la crisis a una salida antisocial del todo injustificable. Un cambio de rumbo que estaría generando ya una creciente pérdida de confianza entre la ciudadanía, que desembocaría en una escalada de las movilizaciones sindicales. En este sentido, IU aclaró que apoyaría activamente estas movilizaciones para presionar al Gobierno en favor de una salida de la crisis basada en una reforma fiscal dirigida a gravar fundamentalmente a las rentas más altas. ERC y el BNG repitieron argumentos en la misma línea que IU, interpretando que el Gobierno se habría propuesto “allanar el camino a las políticas de derechas”.

Con tantos frentes abiertos, la portavoz socialista Isabel López i Chamosa adoptó una actitud a la defensiva, tratando de presentar al resto de partidos como posiciones extremistas y exageradas. El PSOE, por el contrario, ocuparía el centro político, la posición moderada y responsable. Más que defenderse (se limitó a admitir que la congelación de las pensiones podía ser una decisión injusta pero no ilegal), decidió contraatacar al PP, recordando los recortes realizados en 1997 con la Ley de

consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social. Con respecto a los partidos de la izquierda, los calificó de “izquierda minoritaria”, afirmando que sus posiciones recibían un apoyo mínimo en comparación con el PSOE⁸⁸⁸.

El acorralamiento del Gobierno siguió recrudeciéndose con la comparecencia del secretario general de CCOO, Ignacio Fernández Toxo, quien acusó al Gobierno de romper la confianza al incumplir sus acuerdos de manera unilateral. Exigió una reversión de la deriva iniciada, y para ello pidió a la Comisión del PdT acelerar y culminar sus trabajos para lograr así un reforzamiento de las recomendaciones reafirmando sus principios, a la vez que los agentes sociales deberían acordar un nuevo pacto de pensiones a la mayor brevedad. En general, el tono de la intervención de Fernández Toxo fue considerablemente más moderado que el del secretario general de UGT, centrándose en proponer alternativas (que pasarían por una apuesta decidida por el incremento de los ingresos del sistema) más que en atacar las decisiones adoptadas⁸⁸⁹.

Los representantes de la patronal, por su parte, fueron los únicos agentes que se pronunciaron en la Comisión del PdT que apoyaron abiertamente el cambio de rumbo del Gobierno. Aunque lamentaron el retraso en la aplicación de medidas de control del gasto, defendieron que preservar la capacidad financiera del país y recuperar la confianza de los mercados internacionales eran cuestiones prioritarias. Más aún, animaron al Ejecutivo a seguir profundizando en ellas e incluso aprovecharon para reivindicar una vez más una rebaja generalizada de las cotizaciones sociales para favorecer la competitividad del tejido empresarial y la creación de empleo⁸⁹⁰.

Las reiteradas negativas del Gobierno a dar marcha atrás con el RD 8/2010 y con la reforma laboral llevaron a los sindicatos a la convocatoria de la huelga general del 29 de septiembre de 2010, que supuso un durísimo golpe y que aceleró la ya previsible dimisión de Celestino Corbacho al frente del Ministerio de Trabajo e Inmigración en octubre⁸⁹¹. Antes de abandonar su cargo, el ministro declaró públicamente su convicción en que el periodo de cálculo de las pensiones (actualmente establecido en los últimos 15 años)

⁸⁸⁸ DSC (Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo), núm. 577, 22-VI-2010, pp. 2-24.

⁸⁸⁹ DSC (Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo), núm. 589, 29-VI-2010, pp. 15-20.

⁸⁹⁰ *Ibid.*, pp. 2-7.

⁸⁹¹ El 20 de octubre de 2010, José Luis Rodríguez Zapatero efectuó una remodelación del Gobierno. Entre otros, Celestino Corbacho fue sustituido por Tomás Valeriano Gómez, quien ocuparía la cartera de Trabajo e Inmigración hasta el final de la legislatura.

tendría que ser irremediablemente ampliado hasta los 20 años. La cifra que inicialmente había llegado a barajar el Gobierno era de hasta 25 años (según un documento presentado a la Comisión Europea por el Ministerio de Economía en febrero de 2010), pero hasta ahora había preferido evitar posicionarse claramente al respecto⁸⁹².

Su sucesor, Tomás Valeriano Gómez, compareció ante la Comisión del PdT el 1 de diciembre, a fin de presentar su visión de la situación que atravesaba el pacto y su inminente renovación en un contexto de crisis gubernamental y deterioro del diálogo social. La huelga general de septiembre obligaba al Gobierno a retomar las conversaciones con los sindicatos y a alcanzar acuerdos en materia de pensiones que, por otra parte, era necesario materializar cuanto antes. En esencia, el mensaje de Valeriano Gómez no era sustancialmente diferente del mantenido por su predecesor; afirmaba con igual rotundidad que la Seguridad Social española gozaba de una gran fortaleza y que el sistema público de reparto había evidenciado su robustez en momentos de crisis, frente a los sistemas privados de capitalización que habían sufrido una importante devaluación. También, como hiciera Celestino Corbacho, mantuvo que la reforma del sistema de pensiones no estaba mediatizada por la coyuntura de crisis, sino que respondía a la necesidad de solucionar los grandes problemas estructurales a medio y largo plazo (fundamentalmente los de tipo demográfico).

Hacia finales de 2010, la posición de los partidos de la oposición respecto al programa de reformas planteado por el Gobierno había comenzado a modificarse ligeramente. Las fuerzas políticas situadas a la izquierda del PSOE seguían manteniendo su total negativa a aceptar el paquete de medidas esbozado en enero, con especial discrepancia en el tema de la elevación de la edad de jubilación, considerado una verdadera línea roja. Sin embargo, los partidos a la derecha del PSOE iniciaron un cambio de discurso, rebajando el tono y abriendo la puerta a la posibilidad de explorar reformas que incrementasen la contributividad del sistema. Si bien el aumento de la edad de jubilación seguía siendo atacado con dureza, en tanto en cuanto era la medida más impopular y que mayor desgaste

⁸⁹² *ABC Madrid*, 25-VIII-2010, p. 32 y *El País*, 25-VIII-2010.

ejercía sobre el Gobierno, los portavoces del PP y de CiU⁸⁹³ pasaron a una actitud mucho más dialogante que hacía presagiar novedades en lo que respecta al PdT⁸⁹⁴.

Desde el Ejecutivo se presionaba para que concluyesen cuanto antes los trabajos de la Comisión, presentándose así las nuevas recomendaciones e iniciándose posteriormente las conversaciones con los interlocutores sociales que condujesen a una reforma del sistema. La realidad económica y las crecientes presiones desde el exterior apuraban al Ejecutivo, que ya había abrazado con total convicción la apuesta por políticas de ajuste presupuestario para mejorar la imagen de España ante los mercados internacionales. Es por ello que entre diciembre de 2010 y enero de 2011 el proceso de renovación del PdT se vio acelerado, aunque siempre se mantuvo como principal escollo la polémica en torno a la edad de jubilación. Su elevación era ya una realidad inminente, existiese o no acuerdo entre los distintos grupos políticos. La verdadera batalla para el Gobierno giraba en torno a la posibilidad de convencer a algunas formaciones para que le acompañasen en tan ingrata decisión. Algo que, a todas luces, resultaba prácticamente imposible; todo aquel que lo apoyase sería penalizado electoralmente y, en cualquier caso, la medida sería impulsada por el Ejecutivo, aunque fuese en solitario, lo que aseguraba un aún mayor descrédito del PSOE ante los próximos comicios y una oportunidad de crecimiento electoral para sus rivales.

Con el año 2010 casi finalizado, el 29 de diciembre la Comisión del PdT aprobó el informe sobre la renovación de las recomendaciones del acuerdo. Un informe que, pese a su tramitación, reflejaba las profundas diferencias y desacuerdos existentes. En palabras de la diputada del BNG, María Olaia Fernández Dávila, se había producido una verdadera “batalla ideológica” en todos los trabajos relacionados con la evaluación de la reforma de las pensiones, distinguiéndose las posturas de quienes apostaron por políticas prioritariamente de control del gasto público, y quienes defendieron hacer caso omiso a las presiones en favor de la austeridad⁸⁹⁵.

⁸⁹³ En el caso de CiU, cuya confrontación con el Gobierno no llegó nunca a los niveles del PP, ya desde finales de agosto habían comenzado a transmitir su acercamiento a algunas de las propuestas que desde el Ministerio de Trabajo se pusieron sobre la mesa. Concretamente, la formación catalanista vio con buenos ojos la idea de ampliar el periodo de cálculo de las pensiones, argumentando que este solía ser más elevado en otros países europeos. De igual modo, no mantuvo tantas resistencias ante la posibilidad de discutir acerca de la edad de jubilación. *Vid. El País*, 25-VIII-2010.

⁸⁹⁴ DSC (Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo), núm. 667, 1-XII-2010, pp. 2-20.

⁸⁹⁵ DSC (Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo), núm. 698, 29-XII-2010, pp. 6-8.

La redacción del informe fue lo suficientemente ambigua en los puntos más delicados como para que, en función de las decisiones de quien estuviese en el poder, pudieran concretarse en medidas distintas. Para el PP, la renovación del PdT permitía reestablecer parcialmente la desconfianza generada durante los años anteriores y creaba el marco necesario para la puesta en marcha de reformas. Desde el PNV, el documento condensaba la fe en el sistema público de pensiones de reparto y basado en la solidaridad intergeneracional. CiU también se pronunció alabando su contenido, e incluso su portavoz, Carles Campuzano, fue más allá al mostrarse nuevamente partidario de aumentar gradualmente el periodo de cálculo de las pensiones.

Sin embargo, desde las izquierdas existieron diferencias más notables, pese al clima de acuerdo general. Gaspar Llamazares, de IU, declaró no confiar en la utilidad del informe, pues consideraba que sería mero papel mojado para el Gobierno, asegurando que el Ejecutivo había venido trabajando en un proyecto propio de reforma de las pensiones, independientemente de las posiciones del resto de grupos parlamentarios, que incluiría el aumento de la edad de jubilación hasta los 67 años y el incremento del periodo de cálculo para acceder a las pensiones de jubilación completa⁸⁹⁶. Pese a ello, IU acabaría votando en favor de la renovación. Por su parte, Joan Tardà, de ERC, hizo referencia a la falta de concreción de las recomendaciones, lo que convertía al informe en un “traje a medida del Gobierno” para poder encajar en ellas las medidas que quisiera⁸⁹⁷. Al igual que ERC, el BNG también declaró su voto en contra (siendo ambas formaciones las únicas que se opusieron), al no haberse redactado de manera explícita la renuncia a elevar la edad de jubilación ni el periodo de cálculo de las pensiones (recomendaciones 11ª y 12ª), habiendo quedado estos puntos tan abiertos que se estaría dando la posibilidad al Gobierno de presentar su inminente proyecto sin contravenir lo que decía el informe⁸⁹⁸.

La aprobación de la renovación del PdT abrió la puerta, tal y como habían adelantado ya desde el Gobierno, a la consecución de un acuerdo con los agentes sociales. El principal escollo se encontraba en el lado sindical, ya que la patronal venía aplaudiendo

⁸⁹⁶ En palabras de Llamazares, “el Gobierno tiene su propio itinerario y sus propias medidas, que no pasan ni por el pacto ni por la consolidación del sistema público de pensiones”. *Ibid.*, pp. 8-10.

⁸⁹⁷ Por ello, ERC votó en contra de la renovación, añadiendo que se trataba de “una verdadera ofensiva del capital en un contexto de crisis económica que nos lleva a un escenario de pánico, de terror, puesto que la ciudadanía ya se va dando cuenta de que estamos ante un escenario de desguace progresivo pero implacable del Estado social”. Unas acusaciones con las que el partido catalanista llamaba a la ciudadanía a movilizarse en las calles. *Ibid.*, pp. 10-12.

⁸⁹⁸ Cfr. *Ibid.*, pp. 2-24.

las medidas de ajuste aplicadas a lo largo de 2010 (animando incluso a su intensificación). Las centrales sindicales, sin embargo, constataron que el sentido reformista del Gobierno no variaría ni tan siquiera tras la huelga general de septiembre. El cambio de ministro de Trabajo y la remodelación del Ejecutivo no había supuesto realmente un cambio de rumbo en las políticas de Rodríguez Zapatero, sino más bien una reafirmación de sus planteamientos. Igualmente, la situación de la economía española seguía siendo delicada, y desde el último trimestre de 2010 fueron moviéndose las posiciones de algunos grupos del centro-derecha en favor de abrir la puerta a nuevas reformas. Ante esta situación, los sindicatos temieron que el Gobierno las impulsara sin contar con ellos, de tal manera que aceptaron retomar las conversaciones y alcanzar algún acuerdo que fuese un mal menor ante la dimensión de la problemática.

Hacia finales de enero, las negociaciones entre el Gobierno y los sindicatos se acercaban a su límite, aproximando progresivamente sus posiciones. El principal obstáculo orbitaba en torno al número de años exigidos para poder acceder a la pensión completa con 65 años: desde el Ejecutivo planteaban inicialmente 41 años, mientras que los sindicatos aceptaban un máximo de 38. Sobre la edad de jubilación, los sindicatos asumieron que se elevaría hasta los 67 años, por lo que se centraron en exigir que dicho incremento se produjese de manera gradual y flexible, permitiendo excepciones mediante jubilaciones a partir de los 63 años⁸⁹⁹.

Finalmente, y tras semanas de conversaciones, se logró la firma el 2 de febrero de 2011 del *Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones*, en el que participaron el Gobierno, los sindicatos CCOO y UGT, y las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME. Un acuerdo por el cual el Gobierno tuvo que aceptar que la aplicación de las nuevas medidas sobre pensiones se realizaría de manera gradual para rebajar el impacto de las mismas a corto plazo, mientras que las centrales sindicales asumieron que cuestiones como la elevación de la edad legal de jubilación tendrían que discutirse. Sin pretender repetir lo ya abordado en el previamente, recordemos que el pacto firmado a principios de febrero con los agentes sociales introducía la obligación de cotizar 38 años y 6 meses para alcanzar el derecho a percibir la pensión completa (cuando, hasta el momento, se exigían 35)⁹⁰⁰, de manera que quienes

⁸⁹⁹ *El País*, 27-I-2011.

⁹⁰⁰ Pese a su incremento, 38,5 años se acercaba más a la reivindicación de los sindicatos que a la idea inicial del Gobierno (41 años).

no hubieran alcanzado dicha cifra a los 65 años tendrían que extender su jubilación hasta los 67 (aplicado de manera progresiva durante los siguientes años). De igual forma, también establecía un incremento del periodo de cálculo de la base reguladora de la pensión contributiva desde los 15 a los 25 años.

La consecución del pacto fue un importante logro del Gobierno, quien, pese al gran malestar entre la opinión pública, había conseguido apuntalar su plan de reformas contando con el acuerdo de los agentes sociales. De cara a las elecciones autonómicas y municipales de mayo, significaba un salvavidas ante la previsible debacle electoral que se avecinaba.

El PP criticó duramente el contenido del que, consideraban, era “el ajuste más duro del sistema de pensiones de nuestra democracia” y la constatación de que el Gobierno socialista había incumplido punto por punto todo aquello que prometió no hacer desde el inicio de la legislatura. Sin embargo, desde las izquierdas se acusaba al PP de estar interpretando un papel al oponerse públicamente a unas medidas que realmente sí apoyaban, con el objetivo de no perder réditos electorales. IU, por su parte, quedó en una posición complicada tras el apoyo de los sindicatos al acuerdo; si bien no lo apoyaba, tuvo que agradecerles su labor a la hora de rebajar las propuestas iniciales del Gobierno.

La última fase de todo este proceso arrancó tras la firma del acuerdo de febrero, y concluiría con la aprobación definitiva de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, que plasmaría la reforma del sistema de pensiones (y que empezaría a aplicarse a partir de 2013). Durante aquellos meses, los debates sobre el proyecto de ley dejaron ver que los partidos a la izquierda del PSOE fueron los que manifestaron una oposición más firme. Para IU, se trataba de una reforma que suponía “un retroceso histórico” al destruir uno de los iconos de la protección social en España como era la jubilación a los 65 años. Gaspar Llamazares afirmó en sede parlamentaria que las políticas de recorte se basaban únicamente en dogmas apocalípticos sobre el futuro demográfico del país y sobre la supuesta inviabilidad del sistema de la Seguridad Social. ERC, por su parte, calificó al Gobierno como “el caballo de Troya del capitalismo más perverso” y le acusó de haberse rendido “a los dictados de los mercados financieros dirigidos políticamente por la canciller Merkel”. El BNG, igualmente, denunció el proyecto de ley, recordando que, según datos del CIS, casi el 80% de la población se mostraba en contra de tales medidas. En general, todas las formaciones de izquierda, excepto el PSOE, recalcan la idea de

que el Gobierno se estaba encargando de realizar el trabajo sucio para que, en los próximos comicios generales, fuese el PP quien obtuviese la victoria⁹⁰¹.

Desde CiU y el PNV, aunque no dieron su apoyo absoluto al proyecto de ley, sí que aprovecharon los debates para rechazar las enmiendas a la totalidad presentadas por las izquierdas, acusándolas de exagerar sus posiciones. De igual manera, el PP trató de no demostrar que existían puntos del proyecto que realmente apoyaba, manteniendo un discurso beligerante ante la inminencia de las elecciones generales de finales de año, aunque también cargando contra las enmiendas a la totalidad presentadas⁹⁰².

En definitiva, la Ley 27/2011 terminó aprobándose con el apoyo velado de los partidos conservadores y pese a la oposición de las izquierdas más allá del PSOE. Fue esta formación, sin embargo, la que sufrió las consecuencias electorales de haber acometido la reforma más impopular del sistema público de pensiones español en varias décadas. El Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero terminaría así sus días con la convocatoria anticipada de elecciones para noviembre de 2011, en las que el PP obtuvo una notable mayoría absoluta como consecuencia del descalabro de los socialistas. Los populares, pese a sus reiteradas críticas contra las políticas de ajuste que el Ejecutivo socialista aplicó desde 2010, se encargarían de profundizar en ellas durante la X legislatura, marcada igualmente por la profunda crisis económica que se prolongó durante buena parte de la década.

⁹⁰¹ *DSC*, núm. 248, 26-V-2011, pp. 23-27.

⁹⁰² *Ibid.*, pp. 27-31.

**CAPÍTULO X: UNA APROXIMACIÓN COMPARATIVA
DE LOS SISTEMAS PÚBLICOS DE PENSIONES EN LA
EUROPA DE LOS AÑOS NOVENTA Y PRINCIPIOS DEL
SIGLO XXI: LOS CASOS ITALIANO Y DE OTROS
PAÍSES OCCIDENTALES**

1. Introducción

A lo largo de nuestro trabajo hemos aludido en numerosas ocasiones a la influencia que el desarrollo de los sistemas de pensiones de otros países de nuestro entorno ejerció sobre el propio devenir de los debates en el contexto español. Como no podría haber sido de otra manera, la construcción de la compleja estructura de la Seguridad Social en España no se mantuvo al margen de otras experiencias similares. Desde los orígenes de la intervención estatal en la previsión social y desde la aparición de los primeros seguros sociales obligatorios, Europa fue un faro a través del cual el reformismo español guio sus pasos. Pese a las diferencias evidentes entre las distintas naciones europeas (y del mundo occidental en general), no cabe duda de que existen elementos comunes muy similares entre los modelos de pensiones.

Por todo ello, consideramos de especial interés para esta investigación el dedicar un capítulo al análisis de los diferentes sistemas públicos de pensiones en Europa y Estados Unidos durante las últimas décadas. Pretendemos, de esta manera, conocer de qué forma se produjo el desarrollo de los debates en los países de nuestro entorno al mismo tiempo que en España, para así entender la configuración de estos otros modelos y cuáles son los elementos de coincidencia y de divergencia respecto al español. Incidiremos en el periodo comprendido entre los años noventa del siglo XX y la primera década del siglo XXI, estableciendo así un paralelismo con los orígenes y el desarrollo del Pacto de Toledo, temática central de nuestro trabajo.

Sin embargo, y a fin de presentar un estudio completo y desde la perspectiva diacrónica que atraviesa esta tesis, aludiremos en los casos en que sea preciso a los orígenes de los sistemas de protección social de estos países para entender cuál fue la trayectoria seguida desde los comienzos de la protección social, de la misma manera que hemos hecho (de forma mucho más profunda) para el caso español.

2. Alemania

Los inicios de la protección social en Alemania se remontan a la segunda mitad del siglo XIX. Desde mediados de la centuria la economía germana experimentó grandes avances, especialmente en el sector industrial, que alcanzó su esplendor en el último cuarto del siglo. La población se incrementó sustancialmente, pasando de 41 millones en 1871 a 50 millones en 1890. El desplazamiento de enormes contingentes de trabajadores del campo a las ciudades generó una masa nunca antes vista de proletarios cuyas condiciones materiales de vida eran, como en otras zonas del mundo industrializado, excepcionalmente duras. El ambiente de descontento y protesta creció con vigor en los núcleos urbanos, donde las ideas de corte marxista tuvieron gran predicamento entre las primeras asociaciones de trabajadores que se crearon precisamente durante estas fechas. Las organizaciones socialistas experimentaron un avanzado grado de afiliación y el conflictivo clima político-social en la recién unificada Alemania pronto supuso un peligro para la estabilidad del II Reich⁹⁰³.

El Canciller alemán, Otto von Bismarck, estableció como una de sus prioridades el aplacar este ambiente prerrevolucionario. La estrategia pasaba por combinar la persecución del asociacionismo marxista con la puesta en marcha de un sistema de seguros sociales que diera cobertura a la clase obrera, quien, de esta manera, habría de decantarse por la figura protectora del Estado alemán y abandonar sus anhelos subversivos. Como señala Álvarez Patallo, las medidas adoptadas por Bismarck no respondían únicamente a una táctica a corto plazo, sino que la idea de que era necesario impulsar nuevos métodos para dar respuesta a las exigencias de los trabajadores estaba cada vez más extendida hacia finales del siglo XIX. Economistas alemanes como Gustav Schmoller, Lujo Brentano, Hermann Wagener o Theodor Lohman fueron destacados defensores de un mayor intervencionismo estatal, habida cuenta de las carencias demostradas por la propuesta liberal. Si bien estas iniciativas fueron criticadas duramente desde amplios sectores del liberalismo, tal y como hemos señalado en el capítulo dedicado

⁹⁰³ SÁNCHEZ-CASTAÑEDA, A., “Principales modelos de seguridad social y protección social”, en SÁNCHEZ-CASTAÑEDA, A., *La seguridad y la protección social en México: su necesaria reorganización*, México, 2012, pp. 6-8.

a los orígenes de la protección social, terminarían imponiéndose no solo en Alemania sino en el resto de países europeos⁹⁰⁴.

De esta manera, a lo largo de la década de 1880 el gobierno bismarckiano aprobó varias leyes que darían inicio al conjunto de seguros sociales que constituirían el preámbulo de la futura Seguridad Social alemana. El 15 de junio de 1883 se promulgaba la Ley sobre el seguro de enfermedad, el 16 de julio de 1884 la Ley de seguro de accidentes de trabajo y, finalmente, el 22 de junio de 1889 la Ley de seguro de vejez o invalidez total. Estas experiencias constituirían, en adelante, el referente para el resto de países occidentales que, en las siguientes décadas, fueron transitando desde el modelo liberal clásico contrario a cualquier tipo de intervencionismo estatal a la implantación de seguros sociales obligatorios⁹⁰⁵.

El modelo bismarckiano (o continental), fuertemente basado en las pensiones contributivas y en el papel del Estado como ente gestor principal, demostró sus fortalezas durante el siglo XX. Superadas las dos guerras mundiales, en 1957 el Bundestag decidió la conversión gradual del sistema de capitalización en uno de reparto, donde el mantenimiento del nivel de vida de los trabajadores se reafirmaba como principal objetivo. Además, la revalorización de las pensiones quedó establecida en relación al incremento de los salarios brutos. La edad normal de jubilación masculina se fijó en los 65 años y la femenina en los 60, permitiéndose igualmente las jubilaciones masculinas a los 60 en situaciones de desempleo⁹⁰⁶.

En 1972 se produjo una segunda reforma de gran calado, mediante la cual las pensiones alemanas pasaron a ser unas de las más generosas del mundo. Los ingresos medios percibidos por los trabajadores jubilados representaban un porcentaje considerablemente elevado respecto a los ingresos percibidos antes de la jubilación. Hacia mediados de los años 2000 este porcentaje representaba el 70% de los ingresos correspondientes a la etapa activa. Por otro lado, la reforma de 1972 acabó con la obligatoriedad de la jubilación a los 65 años (cuando la Seguridad Social alemana dio sus primeros pasos a finales del siglo XIX se había establecido en los 70 años), permitiendo

⁹⁰⁴ ÁLVAREZ PATALLO, J. A., “El origen y desarrollo de la Seguridad Social: una perspectiva materialista”, *Estudios de Deusto*, 59/2 (junio-diciembre de 2011), pp. 20-23.

⁹⁰⁵ Cfr. PÉREZ Y SOTO DOMÍNGUEZ, A. y CALDERÓN OSSA, Y. A., “El concepto de Seguridad Social: una aproximación a sus alcances y límites”, *Iustitia*, 10 (enero-diciembre de 2012), pp. 75-100.

⁹⁰⁶ CAMÓS VICTORIA, I., *et al.*, *La reforma de los sistemas de pensiones en Europa: Los sistemas de pensiones de Países Bajos, Dinamarca, Suecia, Reino Unido, Italia, Francia y Alemania vistos desde España*, Murcia, Ediciones Laborum, 2017, p. 160.

una jubilación flexible entre los 63 y los 65 años en aquellos casos de extensa vida laboral. Igualmente, se ampliaron los supuestos a los que acogerse para percibir pensiones por incapacidad y se redujeron las edades de jubilación obligatorias para mujeres y desempleados, de tal manera que se abrió una amplia ventana de jubilación entre los 60 y los 65 años⁹⁰⁷.

Veinte años después, poco después de la reunificación alemana, se llevó a cabo una nueva reforma de las pensiones. Iniciada la década de los noventa, en Alemania, como en el resto de países occidentales, se puso en el centro del debate político la cuestión del futuro de la Seguridad Social ante un inevitable futuro marcado por el progresivo envejecimiento demográfico. En 1992 se impulsó una modificación del sistema que incluyó como principal novedad el fin de la indexación de las pensiones a los salarios brutos en favor de los salarios netos. Se pretendía, de esta manera, una relación entre pensiones y salarios menos generosa y, por consiguiente, menos costosa. De igual manera, se promovió una elevación progresiva de la edad mínima para acceder a la jubilación anticipada, a la vez que se aprobaron nuevos incentivos para las jubilaciones tardías (incremento de un 5% extra por cada año de jubilación pospuesto)⁹⁰⁸.

Podemos afirmar, por lo tanto, que el ciclo transformador iniciado en 1992 se prolongó durante las décadas siguientes prácticamente hasta la actualidad. Los años noventa marcaron un antes y un después en la Seguridad Social germana, que a partir de entonces se vio sumida en una verdadera vorágine de reformas y contrarreformas que fueron alterando progresivamente sus características iniciales.

Los cambios introducidos durante los primeros años giraron fundamentalmente en torno a la cuestión del modo de calcular la revalorización de las pensiones. Como hemos explicado anteriormente, en 1992 se aplicó una nueva revalorización siguiendo la evolución de los salarios netos en lugar de los salarios brutos (lo que provocaría una reducción de la cuantía de las pensiones, dado que los impuestos y las contribuciones a la Seguridad Social se incrementaron durante los años siguientes, afectando a los salarios netos). En 1999, intensificada la preocupación por la deriva demográfica, se introdujo la expectativa de vida de los pensionistas como un nuevo factor a tener en cuenta para el

⁹⁰⁷ BÖRSCH-SUPAN, A. y WILKE, C., "The German Public Pension System: How It Was, How It Will Be" (Working Paper), *National Bureau of Economic Research*, Cambridge, 2004, pp. 75-100.

⁹⁰⁸ *Ibidem*.

cálculo de las pensiones, lo que se tradujo en una mayor penalización de las jubilaciones antes de los 65 años.

Tras los primeros pasos adoptados en los noventa tendentes a reducir costes, en el año 2001 se acometería una nueva reforma de enorme calado. El Ejecutivo socialdemócrata de Gerhard Schröder encomendó a su entonces ministro de Trabajo, Walter Riester, la reestructuración del sistema de pensiones, que pasaría a sustentarse en tres pilares: uno obligatorio, uno complementario voluntario colectivo (pensiones ocupacionales impulsadas en el ámbito de las empresas), y uno complementario voluntario individual (planes de ahorro, seguros de pensiones privados, etc.). La reforma Riester incidiría en una potenciación del segundo pilar y, sobre todo, de este tercer pilar basado en seguros privados de vejez, bajo el convencimiento de la incapacidad del sistema público obligatorio de proveer de pensiones adecuadas y suficientes⁹⁰⁹.

De esta manera, la reforma ratificada el 11 de mayo de 2001 estableció por ley la limitación de la cuantía de las tasas de cotización (por debajo del 20% hasta 2020 y por debajo del 22% hasta 2030), lo que pronto se conocería como los “límites Riester”. El objetivo, por supuesto, era el de controlar los costes derivados de las pensiones públicas. Para compensarlo, las pensiones complementarias (especialmente las privadas individuales) recibirían generosas deducciones fiscales y subvenciones directas⁹¹⁰.

Pero pronto se constataría que la Reforma Riester por sí misma necesitaría una mayor profundización para hacer frente a la caída de las tasas de sustitución que el envejecimiento de la población alemana estaba produciendo. En 2002 se crearía una nueva comisión parlamentaria conocida como la “Comisión Rürup”⁹¹¹, que llevaría el nombre de su presidente, el entonces profesor de política económica y financiera de la Universidad Técnica de Darmstadt, Bert Rürup. Sus objetivos serían, como lo fueron en 2001 con la Reforma Riester, estabilizar la tasa de aportaciones y asegurar un nivel adecuado de prestaciones para las futuras pensiones, todo ello bajo la filosofía de profundizar en la promoción de los sistemas privados complementarios⁹¹².

⁹⁰⁹ CAMÓS VICTORIA, I., *et al.*, *La reforma de los sistemas de pensiones en Europa*, *op. cit.*, pp. 161-168.

⁹¹⁰ WILKE, C., *German Pension Reform: On Road Towards a Sustainable Multi-Pillar System*, Frankfurt, Peter Lang, 2009, pp. 49-54.

⁹¹¹ Cuya denominación oficial fue la de “Comisión para la sostenibilidad en la financiación del sistema de Seguridad Social alemán”.

⁹¹² BERNAL ALONSO, M. A. y MÍGUEZ MARTÍN, S., *España: Una nueva hora de ruta para el ahorro*, Madrid, Instituto de Estudios Bursátiles, 2014, p. 109.

El contexto económico en que la Comisión Rürup desarrolló sus trabajos tuvo un impacto directo en sus postulados. Alemania atravesaba una etapa especialmente delicada en lo referido a sus datos de desempleo y su insuficiente tasa de crecimiento, lo que contribuyó a generar un ambiente favorable a la introducción de novedades. La propuesta de reforma, publicada en 2003, incluía un incremento gradual de la edad de jubilación desde los 65 a los 67 años y la consideración de un “factor de sostenibilidad” que vinculaba la cuantía de las pensiones con el índice de dependencia del sistema⁹¹³. Esta nueva fórmula de cálculo de las pensiones, en la que el componente demográfico ocupaba un papel determinante, propició una reducción generalizada de la cuantía de las pensiones. Para compensarlo, el sistema alemán volvió a impulsar una importante mejora de las condiciones de acceso a las pensiones del segundo y del tercer pilar⁹¹⁴.

El incremento de la edad de jubilación no se concretó hasta la primavera de 2007, cuando se dispuso definitivamente el inicio de dicha transformación a partir del año 2012. El objetivo era llevar a cabo una elevación progresiva que se extendería hasta 2025. De igual manera, la Comisión Rürup también había propuesto un aumento de la edad de acceso a las jubilaciones anticipada y el establecimiento del tope máximo de cotización del 19,9%⁹¹⁵.

Todas estas transformaciones han provocado que en la última década se haya constatado una reducción de la cuantía media de los nuevos pensionistas, habiéndose resentido igualmente la adecuación de las mismas pese a la promoción del segundo y del tercer pilar del sistema.

En definitiva, el futuro del sistema de pensiones alemán dependerá fundamentalmente de la evolución demográfica del país y de la capacidad de estos pilares complementarios de proporcionar rentas adicionales lo suficientemente significativas como para garantizar un mantenimiento adecuado del nivel adquisitivo de los nuevos pensionistas. Sin embargo, las proyecciones son poco halagüeñas, previéndose un envejecimiento de la población aún más agravado hasta 2060. De igual manera, se espera también una caída de la población laboral, mientras que el peso de los ciudadanos mayores de 65 años será proporcionalmente superior (pasando de un 21,6% en 2016 a un 32,4% en 2055)⁹¹⁶.

⁹¹³ En 2004 entraría en vigor el factor de sostenibilidad.

⁹¹⁴ WILKE, C., *German Pension Reform...*, *op. cit.*, pp. 54-57.

⁹¹⁵ CAMÓS VICTORIA, I., *et al.*, *La reforma de los sistemas de pensiones en Europa*, *op. cit.*, p. 161.

⁹¹⁶ *Ibid.*, p. 173.

3. Francia

El actual sistema de pensiones francés tiene su origen más firme en la Constitución de 1946, surgida en plena posguerra, en la que se consagraba en su preámbulo el derecho a la “protección de la salud, la seguridad material, el descanso y el ocio”, así como el derecho de todo aquel incapacitado para trabajar por razón de edad, estado físico o mental o situación económica de “obtener de la colectividad los medios de existencia necesarios”.

De esta manera, el Estado galo pretendía la creación de un régimen universal de seguro de vejez capaz de integrar a toda la población. Pese a ello, su consecución no fue posible debido a la fuerte implantación que tenían los regímenes especiales preexistentes, así como otros que fueron creándose posteriormente. En efecto, el modelo francés de pensiones partía de unos orígenes muy fraccionados, donde cada sector profesional tendía a defender su propio régimen, destacando por sobre todos los demás los funcionarios públicos. También existieron resistencias desde un principio al proyecto de crear un régimen único entre otros grupos como el de trabajadores autónomos.

Por lo tanto, el sistema de pensiones francés se articula actualmente en torno a tres pilares.

El primero de ellos se refiere a los regímenes legales obligatorios de pensión de base, diferenciados según categorías profesionales, de tal manera que sus derechos y obligaciones varían dependiendo del tipo de afiliado al que se dirigen. Dentro de este pilar diferenciamos entre tres subgrupos o categorías: 1) Regímenes “alineados” (denominados así por compartir características generales comunes), en los que se integran la mayoría de trabajadores del sector privado, los no titulares de la función pública, así como artesanos, industriales y comerciantes anteriormente integrados en el Régimen Social de los Trabajadores Autónomos; 2) Regímenes de otros trabajadores no asalariados, entre los que se incluye a los agricultores o a los profesionales liberales; y 3) Regímenes especiales, que se refieren a los funcionarios y empleados de empresas públicas, y que suelen gozar de mejores condiciones (edades de acceso a la jubilación más tempranas o periodos de cotización para el cálculo de la pensión más favorables).

El segundo pilar está constituido por regímenes obligatorios de pensión complementaria para los trabajadores asalariados del sector privado. Al igual que los

regímenes del primer pilar, también funcionan mediante un sistema de reparto, pero fueron ideados como fórmula de mejora de las pensiones de vejez. Son dos los regímenes complementarios de esta categoría: 1) Régimen AGIRC (1947), que proporciona pensiones complementarias a los ejecutivos; y 2) Régimen ARCCO (1961), que hace lo propio para el resto de trabajadores no ejecutivos. Ambos regímenes han sido recientemente unificados en uno único denominado AGIRC-ARCCO (2019). Los trabajadores autónomos y demás categorías cuentan igualmente con sus propios regímenes complementarios.

Finalmente, el tercer pilar lo forman los regímenes complementarios voluntarios privados, tanto en su formato colectivo como individual, y se rigen por sistemas de capitalización. Su trascendencia en el sistema, como en el caso español, es muy limitada⁹¹⁷.

Nos encontramos, por lo tanto, ante un sistema de pensiones también de corte bismarckiano donde la capitalización tiene un papel secundario.

En lo que se refiere a las reformas efectuadas durante las últimas décadas, si bien ya desde los años setenta empezaron a realizarse importantes modificaciones (coincidiendo con el fin de los Treinta Gloriosos), no será hasta la década de los noventa del siglo pasado cuando la Administración francesa acometiese transformaciones de gran calado. Nuevamente, como en el caso español o alemán, esta década supuso el punto de inflexión en lo que respecta a la configuración de los sistemas de Seguridad Social actuales. Y, como en el resto de casos, la cuestión demográfica ocupaba la posición central en el debate sobre la viabilidad futura de las pensiones.

El primer paso de esta nueva etapa se produjo en los últimos momentos de la presidencia de Mitterrand. En 1993 se aprobaría la conocida como “Reforma Balladur” (en honor al primer ministro Edouard Balladur), que incrementó el número de años de trabajo necesarios para acceder a una pensión completa en el sector privado de los 37,5 años iniciales a los 40 años. De igual manera, para el cálculo de la base reguladora se pasó de tener en cuenta los mejores 10 años laborales a los mejores 25 años. Finalmente, el tercer gran elemento modificado estuvo relacionado con el método de revalorización, que pasó de considerar los incrementos salariales a considerar la evolución del IPC.

⁹¹⁷ CHABANNES, M., “La última reforma de las pensiones en Francia: Entre equilibrio económico y resistencia social”, *Lex Social: Revista de Derechos Sociales*, 13-2 (2023), pp. 3-5.

Apenas unos meses después del abandono de la presidencia por parte de Mitterrand, el nuevo gobierno de centro-derecha de Jacques Chirac tuvo que hacer frente a una movilización masiva de trabajadores del sector público que protestaron ante el intento de trasladar también al sector público la exigencia de 40 años de cotización para el cobro de la pensión completa que dos años antes se había instaurado para el ámbito privado. Revueltas que, finalmente, surtieron efecto y obligaron al nuevo Ejecutivo a dar marcha atrás⁹¹⁸.

En 1999, un año antes que en España, se creó el fondo de reserva de las pensiones, con el objetivo de hacer frente a los efectos de la amplia jubilación de trabajadores nacidos en la generación del *baby boom* a partir de 2020. Sin embargo, el contexto económico obligó a utilizar parte de dichos fondos en 2011.

El siguiente gran paso se produjo en 2003 con la “Reforma Fillon”⁹¹⁹, que incorporó la evolución de las expectativas de vida al periodo de carencia necesario para acceder a una pensión completa. Es decir, de manera precursora, se introdujo un elemento similar al famoso “factor de sostenibilidad” que se adoptaría en España tras los efectos de la crisis económica de los años siguientes. De igual manera, se permitía la jubilación anticipada para los ciudadanos menores de 60 años siempre y cuando acreditaran el periodo de carencia exigido y hubieran comenzado a trabajar antes de los 18 años. Pese a esta excepción, lo cierto es que el sentido de la reforma de 2003 era diametralmente opuesto a la promoción de las jubilaciones anticipadas. Buena prueba de ello fue la introducción de coeficientes de reducción para estos casos y la promoción de su retraso voluntario⁹²⁰.

En 2010 se reabría el debate sobre el sistema público de pensiones en el contexto de la gran crisis económica que azotaba a todo Occidente. Como en España, las discusiones sobre la elevación de la edad de jubilación estuvieron en el centro del debate. Sin embargo, en el caso francés se partía de una situación muy distinta. Desde 1982, con la “Ordenanza Auroux”, se había establecido la posibilidad de acceder a la jubilación a los 60 años siempre y cuando se hubiera cotizado durante 37,5 años. Esto convertía a Francia

⁹¹⁸ France24, “Treinta años de batallas sobre el sistema de pensiones en Francia”, 7-III-2023. Disponible en: <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20230307-treinta-a%C3%B1os-de-batallas-sobre-el-sistema-de-pensiones-en-francia> (fecha de acceso: 05/07/2023).

⁹¹⁹ François Fillon fue Ministro de Asuntos Sociales, Trabajo y Solidaridad de Francia entre 2002 y 2004, durante la presidencia de Jacques Chirac. Años después, llegaría a ocupar el puesto de Primer Ministro de la República Francesa entre 2007 y 2012, con Nicolas Sarkozy en la presidencia.

⁹²⁰ CAMÓS VICTORIA, I., *et al.*, *La reforma de los sistemas de pensiones en Europa*, *op. cit.*, pp. 132-133.

en uno de los países más generosos en cuanto a sus condiciones de disfrute de la jubilación.

El 9 de noviembre de 2010 la Ley 2010-1330 introducía una nueva reforma que esta vez apuntaba directamente a la edad legal de jubilación, que sufriría un incremento progresivo de 60 a 62 años (fijándose el año 2017 como fecha en que se culminaría dicho proceso). En todo caso, la normativa preveía excepciones que permitirían la continuidad de las jubilaciones a los 60 años por razón de penosidad del trabajo, por carreras excepcionalmente prolongadas, por pertenencia al servicio público activo o por cotización a uno de los regímenes especiales⁹²¹. A su vez, la reforma de 2010 también forzó un incremento de los aportes de los funcionarios, equiparándolos a los asalariados, y un aumento generalizado de las retenciones sobre empresas y personas⁹²².

La meta de disminuir el gasto en pensiones continuó en 2014 con una nueva reforma articulada mediante la Ley de 20 de enero. Se elevaron las cotizaciones de asalariados y empresarios en 0,3 puntos durante el periodo 2014-2017, y también se produjo un incremento en los funcionarios públicos. Igualmente, se pasó a gravar fiscalmente algunas pensiones y a retrasar su revalorización varios meses. Finalmente, la modificación más destacable fue la de extender hasta 41,5 el número de años de cotización exigidos para acceder una jubilación completa (gradualmente, desde 2019 hasta 2035). Esta batería de medidas logró un ahorro de 3.200 millones de euros en 2014, aunque serían necesarias nuevas reformas durante los años siguientes dado que el equilibrio financiero del sistema de pensiones francés ha seguido estando en cuestión⁹²³.

En 2019 el Gobierno de Emmanuel Macron planteó un proyecto de reforma que suscitó gran polémica y contestación social. El plan gubernamental era el de acabar con la multiplicidad de regímenes existentes en el modelo francés (hasta 42), unificándolos en un único sistema universal por puntos. Evidentemente esto suscitó las críticas de diferentes sectores profesionales que consideraban que sus condiciones empeorarían sustancialmente. Además, la reforma también pretendía extender a toda la vida laboral el periodo de cotización tenido en cuenta para el cálculo de la cuantía final de la pensión,

⁹²¹ Por ejemplo, los trabajadores asalariados de la red de ferrocarriles franceses (SNCF), los de los transportes urbanos de París (RATP) o los de la red eléctrica (EDF) no sufrirían el incremento de su edad legal de jubilación.

⁹²² GUTIÉRREZ PÉREZ, M. y HIERRO HIERRO, F. J., “La reforma del sistema de pensiones: una visión comparada España/Francia”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, 7-2 (abril-junio de 2019), pp. 84-85.

⁹²³ CAMÓS VICTORIA, I., *et al.*, *La reforma de los sistemas de pensiones en Europa*, *op. cit.*, pp. 133-134.

sustituyendo así al sistema existente hasta entonces que contemplaba los 25 mejores años para los trabajadores del sector privado y los últimos 6 meses para los funcionarios. Finalmente, se planteaba la elevación de la edad de jubilación hasta los 64 años para poder llegar a cobrar el 100% de la pensión, reduciéndose considerablemente la cuantía en los casos en que la jubilación se produjese a los 62⁹²⁴.

La última novedad de este periplo se ha producido hace escasos meses, durante la primavera de 2023, cuando finalmente Macron y su Gobierno han tomado la decisión de aprobar una polémica reforma de las pensiones a pesar del gran número de detractores que han protagonizado recientes movilizaciones masivas por todo el país. La ley de reforma fue aprobada sin pasar por la Asamblea Nacional, recurriéndose al artículo 49.3 de la Constitución francesa, que establece esta excepción. Las dos principales medidas introducidas han sido el retraso de la edad de jubilación hasta los 64 años para 2030 (es decir, un incremento de dos años respecto a la normativa hasta ahora en vigor) y el incremento del número de años exigidos para alcanzar el 100% de la pensión hasta los 43 en 2027. A su vez, la “Reforma Macron” ha eliminado algunos regímenes especiales considerados especialmente privilegiados, como el de las industrias de Electricidad y Gas o el del personal rodante de la RATP (red de transportes de París)⁹²⁵.

⁹²⁴ *Euronews*, “¿En qué consiste la polémica reforma de las pensiones que quiere impulsar Macron en Francia?”, 04-XII-2019. Disponible en: <https://es.euronews.com/2019/12/04/en-que-consiste-la-polemica-reforma-de-las-pensiones-que-quiere-impulsar-macron-en-franci> (fecha de acceso: 08/07/2023).

⁹²⁵ <https://www.jubilaciondefuturo.es/es/blog/reforma-de-las-pensiones-de-jubilacion-en-francia-se-retrasara-la-edad-de-jubilacion-hasta-los-64-anos.html> (fecha de acceso: 08/07/2023).

4. Reino Unido

Como ya se ha adelantado en el apartado del capítulo II dedicado a los orígenes de los Estados del Bienestar y de los sistemas de Seguridad Social, Reino Unido fue el país que impulsó de manera más decidida el concepto moderno de *Welfare State* durante la II Guerra Mundial y la inmediata posguerra. Los trabajos del economista William Beveridge se consideran, por lo tanto, como el punto de partida de un nuevo sistema de Seguridad Social que pretendía la unificación de los seguros sociales creados hasta entonces⁹²⁶.

El sistema de pensiones británico, a diferencia del continental bismarckiano, ponía el foco en pensiones de mínimos sufragadas mediante cotizaciones de la misma cuantía para todos los trabajadores. El plan de Beveridge era, ante todo, lograr establecer un proyecto de seguros de carácter universal, aplicable a todos los ciudadanos (y no exclusivamente a los trabajadores asalariados). Su misión principal no era la de garantizar rentas de sustitución cercanas a los salarios percibidos durante la vida laboral activa, sino evitar situaciones de extrema pobreza y de marginalidad. Por lo tanto, la provisión de pensiones de mayor cuantía recaía en la contratación libre y voluntaria de productos privados⁹²⁷.

Esto, como ya se ha explicado, tuvo un impacto directo en la escasa oposición que despertó el plan de Beveridge, aglutinando los apoyos de la ciudadanía y de las diferentes fuerzas políticas durante los primeros años cuarenta del siglo XX. En 1946 se aprobó el *National Insurance Act*, que aplicaría a partir de 1948 el nuevo sistema básico de pensiones británico confeccionado por Beveridge. Sin embargo, a la hora de su implementación práctica este tuvo que enfrentar las dificultades de la época. Fundamentalmente, el nuevo modelo debió optar por un sistema de reparto y no por uno de capitalización, como se pretendió en un principio, debido a la imposibilidad de incorporar en el sistema a aquellos mayores que habían sufrido la Gran Depresión y, posteriormente, los efectos de la guerra.

Por otra parte, la cuantía fija (de mínimos) que proporcionaba el sistema de pensiones británico pronto evidenció sus limitaciones, especialmente a medida que dicha cuantía se distanciaba de la evolución de los salarios. Esto implicó que fueran adquiriendo una

⁹²⁶ Originalmente, el modelo estatal de pensiones británico no tenía un planteamiento universal. Se basaba en el *Old Age Pensions Act* de 1908 (pensiones no contributivas) y en el *Widow, Orphans and Old Age Contributory Pensions Act* de 1925 (primeras pensiones contributivas, únicamente obligatorias para trabajadores manuales y con bajos salarios).

⁹²⁷ SÁNCHEZ-CASTAÑEDA, A., “Principales modelos de seguridad social...”, *op. cit.*, p. 13.

mayor popularidad los planes de pensiones de tipo ocupacional vinculados a los ingresos. Pese a ello, a finales de la década de 1950 en torno a dos tercios de los trabajadores británicos aún dependía en gran medida únicamente de las pensiones fijas del sistema de pensiones estatal, lo que llevó a exigir la implementación de un complemento relacionado con los ingresos para aquellos que no tuvieran acceso a las pensiones ocupacionales.

El Gobierno británico trató de dar respuesta a esta exigencia implementando en 1961 una prestación de jubilación gradual, que sí vinculaba los salarios con la cuantía de la prestación de jubilación. Los asalariados tendrían que realizar aportaciones obligatorias hasta un determinado nivel de ingresos y, a cambio, recibirían “unidades de pensión” que serían cobradas semanalmente tras la jubilación. Sin embargo, este modelo quedó sin apenas desarrollo debido a la negativa gubernamental de no incrementar el valor nominal de estas “unidades de pensión” a lo largo del tiempo, por lo que la inflación acumulada a lo largo de los años terminó por marchitar el proyecto⁹²⁸.

Cancelada la prestación de jubilación gradual de 1961, en 1978 se impulsó el *State Earnings-Related Pension Scheme* (SERPS), o Plan Estatal de Pensiones Relacionado con los Ingresos, por medio del *Social Security Act* de 1975. De este modo, la prestación pública de jubilación consistiría en dos esferas: la pensión básica (*State Basic Pension*) y la pensión complementaria cuya cuantía se calcularía en relación a los ingresos (SERPS). Las dos serían obligatorias y funcionarían mediante un modelo contributivo, aunque era posible sustituir las pensiones SERPS por un régimen privado de pensiones en el ámbito empresarial⁹²⁹.

Hasta la fecha observamos, por lo tanto, cómo el sistema de pensiones británico trató de combinar el modelo de reparto con el de las pensiones privadas individuales. De hecho, durante las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial una de las principales reclamaciones entre los pensionistas británicos fue el incrementar el papel del Estado en esta materia en vista de la insuficiencia de las pensiones básicas. Sin embargo, los años ochenta cambiarían de manera considerable este panorama con la irrupción de la perspectiva neoliberal, personificada en el Reino Unido en la figura de Margaret Thatcher, que llegaría al poder en 1979.

⁹²⁸ BOZIO, A., CRAWFORD, R. y TETLOW, G., “The history of state pensions in the UK: 1948 to 2010”, *Institute for Fiscal Studies*, 2010, p. 9. Disponible en: https://ifs.org.uk/sites/default/files/output_url_files/bn105.pdf (fecha de acceso: 15/07/2023).

⁹²⁹ CAMÓS VICTORIA, I., *et al.*, *La reforma de los sistemas de pensiones en Europa*, *op. cit.*, p. 93.

Las predicciones sobre la evolución de los costes del modelo de pensiones SERPS manifestaban un notable incremento, especialmente a partir de 2010. Esto sirvió de justificación para que la Administración Thatcher, imbuida de una ideología favorable a las privatizaciones y al recorte del sector público, decidiera actuar. Durante los ochenta y los noventa se sucedieron diversas reformas que tuvieron como factor común la reducción del nivel de generosidad de la previsión pública.

El primer paso se produjo en 1981, cuando el Gobierno sustituyó la revalorización de las pensiones de acuerdo al crecimiento de los precios para pasar a una simple indexación de los mismos. Esto produjo una reducción del valor de las pensiones de en torno a un 37% respecto a las políticas previas.

Posteriormente, en 1985 se inició un intenso debate en el seno del Partido Conservador en el que algunos de sus miembros llegaron a proponer la eliminación de las pensiones SERPS (como fue el caso del ministro de Salud y Servicios Sociales, Norman Fowler). Tal extremo no llegó a aplicarse aunque en la Ley de Seguridad Social de 1986 se introdujeron reformas que redujeron el coste de las pensiones SERPS por medio de un empeoramiento de sus condiciones: la tasa de reemplazo pasó de un ya de por sí reducido 25% a un 20% respecto a los ingresos laborales, la cuantía de la pensión para las viudas pasó de un 100% de la pensión del marido a únicamente un 50%, y además para el cálculo de la cuantía de la pensión dejaron de considerarse los veinte mejores años y se fijó la totalidad de la vida laboral del trabajador. Además de todo esto, la reforma de 1986 también animó a la contratación de pensiones individuales privadas fuera del sistema SERPS, lo que subrayaba aún con mayor claridad la ofensiva que el gobierno de Thatcher había iniciado contra la gestión pública de las pensiones.

En 1989 continuó la dinámica al aprobarse un incentivo del 2% para aquellos que contratasen por primera vez planes de pensiones privados o de tipo ocupacional al margen de las pensiones SERPS. Y en 1995, la nueva Ley de Pensiones incluyó una nueva fórmula para el cálculo de los derechos de estas pensiones que tenía como objetivo ahorrar en torno a un tercio de los costes a largo plazo de las pensiones SERPS⁹³⁰.

⁹³⁰ WHITEHOUSE, E., "Pension Reform in Britain", *Social Protection Discussion Papers and Notes* (Banco Mundial), 1998, pp. 5-7. Disponible en: https://mpra.ub.uni-muenchen.de/14175/1/MPRA_paper_14175.pdf (fecha de acceso: 15/07/2023).

La llegada al poder de los laboristas en 1997 no supuso, sin embargo, un cambio sustancial respecto a las políticas conservadoras desplegadas durante casi dos décadas. El Ejecutivo de Tony Blair aplicó una postura continuista en lo relativo a la reducción de costes para el Estado en la provisión de pensiones públicas. Aunque se enfatizó en la redistribución de la riqueza, las pensiones privadas siguieron contando con un creciente apoyo y promoción.

Por lo tanto, observamos cómo el espíritu de las políticas implementadas por la Administración Thatcher se asentó definitivamente al ser abrazado, aunque con algunas particularidades, por el nuevo gobierno laborista. Atrás quedarían las décadas inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial en que, tímidamente, proliferaron algunas iniciativas en pos de incrementar la participación estatal en el sistema de pensiones británico.

Los principales objetivos del Departamento de Seguridad Social durante esta nueva etapa en lo referido a las pensiones se plasmaron en el Libro Verde que condujo a la Ley de Pensiones de noviembre de 1999. Fueron los siguientes: 1) Abolir las pensiones SERPS a fin de reducir la complejidad del sistema; 2) Introducir un ingreso mínimo garantizado vinculado al incremento de los ingresos medios nacionales, a fin de elevar la cuantía de las pensiones de los más pobres; 3) Aumentar las ayudas para quienes menos pudieron ahorrar para la jubilación, especialmente aquellos con las rentas más bajas; y 4) Incentivar la contratación de pensiones del segundo pilar (ocupacionales)⁹³¹.

En abril de 2002 se puso fin definitivamente a las pensiones SERPS, sustituidas por la *State Second Pension* (S2P), una “segunda pensión estatal” que complementaría a la *State Basic Pension*. También de naturaleza obligatoria y contributiva, incrementó sustancialmente las prestaciones, especialmente entre las rentas bajas y medias.

Por otra parte, para desarrollar los objetivos del Libro Verde, la Administración laborista implementó en 1999 el *Minimum Income Guarantee* (MIG), una “garantía de ingreso mínimo” para los pensionistas con rentas especialmente bajas. En octubre de 2003 fue mejorada mediante el *Pension Credit* (PC), una prestación asistencial para

⁹³¹ BLAKE, D., “The United Kingdom Pension System: Key Issues”, *Pensions Institute*, vol. 8-4 (2003), pp. 335-336.

pensionistas mayores de 60 que, por no haber cotizado lo suficiente, no habían adquirido el derecho de percibir una pensión estatal⁹³².

A pesar de las mejoras en lo referente a la provisión de prestaciones del primer pilar de la Seguridad Social británica que se produjeron desde inicios de los años 2000, hemos de recordar que este siguió adoleciendo de una importante falta de desarrollo. Desde sus inicios, como hemos visto, las pensiones públicas en el Reino Unido fueron concebidas como prestaciones destinadas fundamentalmente a evitar situaciones de pobreza extrema. De ahí que, en términos comparativos, el sistema británico “beveridgiano” se distancie tanto de los continentales. La etapa de gobiernos neoliberales durante los años ochenta y primeros noventa subrayaron esta concepción, e incluso frenaron intentos de extender la cobertura pública. Por su parte, los gobiernos laboristas posteriores, si bien corrigieron algunos desajustes e incidieron en una mayor cobertura de las rentas más bajas, no alteraron en esencia esta filosofía que insiste en la preponderancia de las pensiones privadas de capitalización.

La siguiente gran reforma que afectó al primer pilar se aprobó en 2014, aunque entró en vigor el 6 de abril de 2016, pocos meses antes del referéndum del *Brexit*, que materializaría la salida del Reino Unido de la Unión Europea. La reforma tuvo como objetivo principal la simplificación de las pensiones públicas preexistentes, compuesto por la *State Basic Pension* y por la *State Second Pension*, ambas de naturaleza contributiva, como ya se ha analizado. Esta simplificación trajo consigo a su vez la introducción de algunas modificaciones en un sentido similar al producido en otros países europeos como España: la elevación de la edad de jubilación (hasta los 67 en 2027, pudiendo seguir elevándose dependiendo de la evolución de la esperanza de vida), el incremento del periodo mínimo de cotización para el acceso a las pensiones, así como nuevos incentivos para la prolongación de la vida laboral.

Para la percepción de la *Basic Pension* se estableció como necesario haber cotizado durante al menos 10 años, solo alcanzándose el 100% de su cuantía tras 35 años de cotización. La pensión complementaria (*Second Pension*) quedó vinculada a los ingresos, calculándose a partir de la media de los salarios percibidos a lo largo de toda la vida laboral del pensionista, y actualizada en función del IPC. Aquellos que no cumplieren los

⁹³² Cfr. BREWER, M. y EMMERSON, C., “Two Cheers for the Pension Credit?”, *Institute for Fiscal Studies*, 2003, pp. 1-18. Disponible en: <https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/14859/1/14859.pdf> (fecha de acceso: 15/07/2023).

requisitos para percibir las pensiones públicas, podrían acceder al anteriormente nombrado *Pension Credit* (no contributivo), de cuantía mínima únicamente concebido para asistir a las rentas más bajas con alto riesgo de exclusión social.

Por otra parte, la reforma de 2016 también incorporó nuevas medidas destinadas a potenciar el segundo y tercer pilar del sistema. Las pensiones colectivas de empresa (segundo pilar) dejaron de ser voluntarias para convertirse en obligatorias, de manera que todos los trabajadores británicos entre los 22 años y la edad legal de jubilación que percibiesen ingresos anuales superiores a 10.000 libras debían suscribirse a este tipo de planes de empresa. Por lo que respecta a las pensiones privadas individuales, no se alteró su carácter voluntario pero sí que se aprobaron importantes beneficios fiscales (como la exención impositiva sobre el 25% de los beneficios obtenidos)⁹³³.

En definitiva, el modelo británico de pensiones presenta unas características muy diferenciadas de los sistemas continentales de tipo bismarckiano. La falta de desarrollo de su primer pilar implica una considerable reducción de sus costes (apenas un 7,7% del PIB en 2013 frente a la media europea situada por encima del 11%). A su vez, la alta capacidad de absorción de población inmigrante ha repercutido en unas tasas de natalidad y de empleabilidad considerablemente elevadas en el Reino Unido. Todo esto hace que la sostenibilidad del sistema británico esté menos en entredicho que otros sistemas más generosos en cuanto a su provisión de prestaciones públicas. Como contraparte, se trata de un modelo que mantiene sus preceptos originales, orientado a evitar situaciones de extrema pobreza por medio de pensiones de mínimos. La consecución, por lo tanto, de prestaciones capaces de sustituir a las rentas del trabajo queda vinculada fundamentalmente a las pensiones privadas⁹³⁴.

⁹³³ GALLEGO LOSADA, R., “Pension Systems in the European Union After Brexit: Its Impact on Public Pensions”, *Lex Social: Revista jurídica de los Derechos Sociales*, 8-2 (julio-diciembre de 2018), pp. 154-156.

⁹³⁴ CAMÓS VICTORIA, I., *et al.*, *La reforma de los sistemas de pensiones en Europa*, *op. cit.*, pp. 101-102.

5. Estados Unidos

La Gran Depresión de los años treinta del siglo XX fue el marco en que se sentaron los precedentes inmediatos de los Estados del Bienestar que terminaron de fraguarse tras la Segunda Guerra Mundial. Fue precisamente la Administración estadounidense del presidente Franklin Delano Roosevelt (en el cargo desde 1933 hasta 1945) la que puso en marcha un ambicioso y novedoso programa de políticas intervencionistas que tendría como finalidad contrarrestar los desastrosos efectos de la crisis económica. El *New Deal* supuso, por lo tanto, la ruptura con el modelo liberal clásico, tan asentado en EEUU y tan opuesto a la participación activa del Estado en la economía y en las relaciones laborales.

Uno de los campos en los que el *New Deal* focalizó sus esfuerzos fue en el de la provisión de políticas sociales capaces de combatir la pobreza, que había incrementado notablemente desde el *crack* de 1929. Especialmente preocupante era la exclusión de los ciudadanos de más avanzada edad, desprovistos ya de su capacidad de ejercer sus oficios y doblemente golpeados por el enorme desempleo. Esta situación hizo que se intensificara el debate acerca de la necesidad de implementar un programa federal que actuase sobre esta contingencia⁹³⁵.

Con anterioridad a 1935, la evolución de políticas de seguro social público en EEUU fue muy escueta pese a los ejemplos europeos desarrollados durante las décadas anteriores. A nivel estatal, Wisconsin promulgó el primer programa de compensación para obreros en 1911 y el primer programa estatal de seguro de desempleo en 1934 (que no llegaría a aplicarse dada la inmediata aprobación de la prestación federal al año siguiente). De igual manera, 40 de los 48 estados contaban a la altura de 1920 con programas de pensiones para madres (precursores de las futuras pensiones para familias con hijos dependientes), aunque con unas cuantías claramente insuficientes. En lo que respecta a la cobertura de las personas de mayor edad, esta fue sin duda la causa que mayores apoyos recibió antes del *New Deal*, implantándose en los años inmediatamente previos a 1935 algunos programas (siempre a nivel estatal, nunca federal) cuyas cuantías

⁹³⁵ HOSKINS, D., "U.S. Social Security at 75 Years: An International Perspective", *Social Security Bulletin*, 70-3 (2010), p. 79.

eran igualmente raquíticas y su cobertura apenas alcanzaba el 3% de los ciudadanos de la tercera edad⁹³⁶.

El adverso clima económico de los años treinta actuó como acicate de estos incipientes movimientos en favor de la mejora de la protección social. El debate público se extendió al seno de la Administración Roosevelt. De manera paralela a la implementación de las primeras medidas de choque del *New Deal* el nuevo gobierno estadounidense conformó una comisión de expertos (*Committee on Economic Security*) encargados de analizar los diferentes sistemas de Seguridad Social existente en el mundo, a fin de diseñar uno específicamente para las necesidades de los ciudadanos estadounidenses. Los trabajos de esta comisión arrancaron en junio de 1934, dirigidos por la Secretaria de Trabajo Frances Perkins (que, por otra parte, fue la primera mujer en formar parte de un gabinete presidencial en EEUU).

Tras los trabajos preparatorios de la comisión y los diferentes trámites parlamentarios consiguientes, el 14 de agosto de 1935 quedaría aprobada la *Social Security Act* (Ley de Seguridad Social), que supondría uno de los grandes hitos en la construcción del Estado del Bienestar moderno. Constituía un conjunto de programas de diferente ámbito que incluía aspectos tan variados como la protección de la vejez, del desempleo, de los hijos dependientes y de sus madres, o la asistencia sanitaria⁹³⁷.

La cobertura inicial del programa de pensiones establecido a partir de la *Social Security Act* era muy limitada. Poco más de la mitad de los trabajadores estadounidenses pudieron acogerse a él y las prestaciones eran individuales, es decir, únicamente cubrían a los pensionistas que habían generado el derecho a la pensión, pero no a sus posibles familiares dependientes. El grueso de trabajadores que pudieron acogerse a este incipiente sistema de pensiones públicas formaba parte del sector del comercio y de la industria. Otros grupos como los trabajadores autónomos, los empleados gubernamentales, los militares o los trabajadores agrícolas quedaron en gran parte desatendidos en estos primeros momentos.

⁹³⁶ DEWITT, L., "The Development of Social Security in America", *Social Security Bulletin*, 70-3 (2010), p. 3.

⁹³⁷ Por medio de la *Social Security Act* se requería a los diferentes estados federados la inclusión de un sistema de pensiones de vejez y de asistencia en sus propias legislaciones. Igualmente, se ponía especial énfasis en la ayuda a las familias numerosas, la protección de las madres viudas trabajadoras y de sus hijos, así como la asistencia a determinados grupos de discapacitados como los ciegos. Cfr. RODRÍGUEZ MESA, R., *Estudios sobre Seguridad Social*, Bogotá, Universidad del Norte, 2017, pp. 18-19.

La edad de jubilación se estableció, como en otros países, a los 65 años. No solo era una edad aceptada en el terreno internacional, sino que también resultaba la más razonable a la hora de equilibrar los costes del sistema (a la altura de 1935 la esperanza de vida más allá de los 65 años se situaba en 12 años para los hombres y 14 años para las mujeres).

En lo que se refiere al cálculo de la cuantía de las pensiones, esta aumentaba en relación a la suma total de los salarios percibidos a lo largo de la vida laboral, por lo que aquellos que hubieran cotizado durante más tiempo y con mayores salarios, alcanzarían pensiones más cuantiosas. Pese a este principio general, también se aplicó el principio de progresividad y de redistribución de la riqueza, de manera que aquellos que hubieran percibido menos ingresos durante su etapa laboral recibirían pensiones proporcionalmente más elevadas que aquellos con ingresos más altos.

Finalmente, la financiación del sistema se llevaría a cabo mediante la imposición de una tasa del 1% sobre el sueldo del trabajador (hasta un máximo de 3.000 dólares), aplicada tanto sobre los empleados como sobre los empresarios. Gradualmente, este porcentaje iría incrementándose hasta el 3% en 1949⁹³⁸.

Por lo tanto, el modelo de pensiones estadounidense nacía como un sistema contributivo en el que los propios trabajadores generarían los derechos de percepción de sus futuras pensiones a través de sus cotizaciones y las de los empresarios. En este sentido, se alejaba del planteamiento que pocos años después se impondría en el Reino Unido.

Aunque se había planeado comenzar con el pago de las mensualidades a partir de 1942, una reforma implementada en 1939 adelantó esa fecha inicial a enero de 1940, momento en que definitivamente la Administración estadounidense comenzó con el pago de las primeras pensiones de jubilación creadas por la *Social Security Act* de 1935. Esta modificación de 1939 es considerada por algunos autores como una verdadera reformulación de la ley de 1935, ya que se produjeron grandes avances en la propia concepción del modelo de pensiones. Si originalmente se había concebido como un sistema dirigido a proporcionar prestaciones individuales únicamente a los trabajadores que hubieran contraído los derechos correspondientes, en 1939 se amplió la cobertura a las esposas, viudas e hijos dependientes. De esta manera, la protección pasó a entenderse desde el punto de vista familiar. Además, también se elevaron las cuantías en general.

⁹³⁸ DEWITT, L., "The Development of Social Security...", *op. cit.*, pp. 6-7.

Todo ello llevó a un incremento notable de los costes del programa de pensiones a corto plazo.

La Segunda Guerra Mundial y el contexto de posguerra paralizaron durante la década de 1940 el avance de la Seguridad Social estadounidense. A la altura de 1950 el nivel de las prestaciones era manifiestamente insuficiente y el número de trabajadores beneficiados apenas alcanzaba la mitad del total. La escasa cuantía de los pagos se debía fundamentalmente al hecho de que la legislación no había contemplado el incremento periódico de los mismos ni ningún mecanismo que los ajustase a la evolución de la inflación. Por lo tanto, los jubilados fueron perdiendo poder adquisitivo a medida que fueron transcurriendo los años⁹³⁹.

En 1950 una nueva revisión de la legislación implementó una actualización de las pensiones, que mejoraron en torno a un 77%. Sin embargo, no se incluyó un mecanismo automático de revalorización, de manera que durante 25 años más (hasta 1975) las diversas actualizaciones se produjeron de manera puntual y dependiendo de la iniciativa de los diversos gobiernos. Esto llevaría a que en determinados años el incremento de las pensiones fuese muy inferior o muy superior a la evolución de la inflación, lo que evidenciaba una clara falta de madurez del sistema y generaba gran incertidumbre entre sus beneficiarios.

La otra gran flaqueza del sistema de Seguridad Social era el escaso número de beneficiarios. Se calcula que hacia 1949 los programas asistenciales propios de los diferentes estados cubrían al doble de la población que las pensiones de jubilación de la Seguridad Social. Y no solo eso, sino que las prestaciones de dichos programas eran también superiores. Peligraba, por lo tanto, la concepción contributiva del sistema, que parecía no poder competir con los planteamientos de tipo asistencial. Sin embargo, un renovado espíritu en favor del desarrollo del modelo contributivo logró la construcción de un sistema real de Seguridad Social a finales de la década de 1950.

Para ello era fundamental lograr la verdadera universalización de las prestaciones. En 1950 tan sólo el 61% de los trabajadores estaban cubiertos por la Seguridad Social, por lo que la reforma de aquel año amplió las profesiones integradas en el sistema añadiendo a 9 millones de trabajadores procedentes de sectores como el agrícola o el trabajo doméstico (aunque aún quedaron fuera los trabajadores autónomos). Por otra parte,

⁹³⁹ *Ibid.*, pp. 8-11.

durante la década de 1950 también se introdujeron otras modificaciones como la posibilidad de que las mujeres pudieran jubilarse de manera anticipada a los 62 años (aunque con su correspondiente penalización económica)⁹⁴⁰.

En 1952 se dio un nuevo impulso al incrementar las prestaciones un 12,5%. No obstante, la verdadera mejora desde 1950 se produjo en 1954 con una serie de reformas que, además de incrementar estas prestaciones nuevamente alrededor de un 13%, expandieron la cobertura de la Seguridad Social en más de 10 millones de nuevos beneficiarios, incluyendo determinados grupos del sector agrícola que todavía quedaban fuera del sistema, autónomos y empleados públicos de entidades locales y estatales. Esta cobertura sería nuevamente ampliada en 1956, integrando a algunos sectores del Ejército⁹⁴¹.

Los años sesenta presenciaron algunos cambios reseñables en el sistema de la Seguridad Social. En 1961 se extendió la jubilación anticipada a los 62 años también para los hombres (concedida en 1956 exclusivamente a las mujeres). De igual manera, también se produjeron mejoras en lo referido a la protección de los discapacitados. Pero, sin duda, el elemento predominante de esta etapa en lo que se refiere a la concepción del Estado del Bienestar fue la puesta en marcha en julio de 1965 de un programa médico federal para mayores de 65 años (*Medicare Program*), que benefició a unos 20 millones de estadounidenses solo en sus primeros 3 años⁹⁴². De igual manera, también se creó el *Medicaid Program*, destinado a la cobertura médica de adultos y niños con recursos limitados.

El rasgo más significativo de la evolución de la Seguridad Social durante los años sesenta fue que, a diferencia de en la década anterior, el foco de la expansión de la cobertura se centró en aquellos grupos anteriormente olvidados y mantenidos al margen. Si en los cincuenta los principales beneficiarios fueron los trabajadores varones adultos (los más sindicalizados), ahora se incorporaron al sistema de manera mucho más decidida

⁹⁴⁰ MARTIN, P. y WEAVER, D., “Social Security: A Program and Policy History”, *Social Security Bulletin*, 66-1 (2005), pp. 7-8.

⁹⁴¹ DEWITT, L., “The Development of Social Security...”, *op. cit.*, pp. 12-13.

⁹⁴² *Historical Background And Development of Social Security* (Social Security Administration). Disponible en: <https://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html#:~:text=The%20Social%20Security%20Act%20was,a%20continuing%20income%20after%20retirement> (fecha de acceso: 21/07/2023).

sectores más vulnerables como el de los jóvenes (con un bajo grado de sindicalización y con trabajos más precarios y menos articulados) o el de las mujeres.

Por su parte, los avances en la cobertura médica por medio de los programas *Medicare* y *Medicaid* se insertaron en la política de lucha contra la pobreza desplegada por la Administración del presidente Lyndon B. Johnson, espoleada por el ambiente reivindicativo y de lucha por los derechos civiles imperante en aquellos años⁹⁴³.

Durante la década siguiente, sin embargo, tanto en EEUU como en el resto del mundo occidental comenzó a virar el discurso en torno a los Estados del Bienestar. La Crisis del petróleo pondría en jaque a la mejora que de manera continuada habían experimentado los servicios públicos desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Hacia finales de los años setenta y, sobre todo, durante los ochenta, la narrativa neoliberal alcanzaría su auge precisamente en los países anglosajones.

En el caso estadounidense, la última gran expansión de la Seguridad Social que puede ser incluida en el periodo de los Treinta Gloriosos se produjo en 1972. En primer lugar, se aprobó la elevación del límite de deuda y la automatización de la cuantía de las prestaciones en función de la evolución de los precios. Igualmente, también se automatizó el incremento de los salarios base en relación a la evolución de los salarios promedio. Todos estos cambios, pese a aprobarse en 1972, no comenzarían a aplicarse hasta 1975.

El segundo cambio normativo de calado también se realizó a finales de 1972 y consistió en todo un paquete de medidas destinadas a expandir los niveles de cobertura de la Seguridad Social. Entre ellas destaca la promoción del retraso de la edad de jubilación por medio de incrementos en la cuantía de la misma, nuevas ayudas especiales para trabajadores con ingresos especialmente bajos, para viudos de 60 años y para hijos discapacitados hasta los 22 años⁹⁴⁴.

Sin embargo, el periodo expansivo ininterrumpido que conoció la Seguridad Social estadounidense desde el final de la Segunda Guerra Mundial llegó a su fin durante la segunda mitad de la década de los setenta. Altos niveles de inflación se combinaron con altos niveles de desempleo, dando lugar a una situación de estanflación en la economía norteamericana. Ya en 1973, por primera vez, se identificaron importantes dificultades

⁹⁴³ Cfr. DVOSKIN, N., “Derechos, luchas y políticas públicas: la Seguridad Social en Estados Unidos en la década de 1960”, *Historia* 396, 2-1 (2012), pp. 67-85.

⁹⁴⁴ DEWITT, L., “The Development of Social Security...”, *op. cit.*, p. 14.

para mantener la estabilidad financiera de la Seguridad Social a largo plazo, e incluso peligraba su futuro más inmediato. Más aún, durante la etapa 1975-1981 se reportó un déficit anual continuado.

Esta realidad compleja aparecía muy poco tiempo después de la aprobación de la reforma de 1972 que, como acabamos de exponer, introducía importantes mejoras en las prestaciones, incrementando a su vez los costes. Esto llevaría a que en 1977 se diera marcha atrás a lo avanzado cinco años antes, reduciéndose considerablemente los niveles de generosidad del sistema, especialmente para los nuevos beneficiarios. A este recorte del gasto se unieron medidas *ad hoc* para incrementar rápidamente los ingresos: elevación de las cotizaciones y de las bases reguladoras. En todo caso, el grueso de las reformas de 1977 se centró en el recorte de los gastos por medio de la reducción de las prestaciones, lo que inició una nueva etapa en el Estado del Bienestar estadounidense.

Pese a las medidas de 1977 la economía estadounidense seguía mostrando datos preocupantes. En 1980 la inflación alcanzó el 13,5% a la vez que el crecimiento de los salarios cayó casi un 5%, lo que afectó directamente al sistema de la Seguridad Social. La llegada de Ronald Reagan a la presidencia en enero de 1981 significó la adopción duras políticas de recorte del gasto. La reforma de abril de 1983 trajo consigo cambios tan significativos como: la elevación de la edad de acceso a la pensión de jubilación completa de los 65 a los 67 años (aunque su aplicación se proyectó a partir del año 2000 y de manera gradual); la reducción de las prestaciones para los trabajadores gubernamentales que obtenían pensiones aparte de las de la Seguridad Social; someter parte de las prestaciones de la Seguridad Social al impuesto sobre la renta (a fin de incrementar la recaudación); o la aceleración del incremento de las cotizaciones ya programadas desde la anterior reforma de 1977. En definitiva, las medidas adoptadas, si bien recortaron notablemente las prestaciones del sistema, lograron contener la debacle financiera a la que se abocaba el sistema⁹⁴⁵.

De igual manera, durante estos años se puso sobre la mesa el debate en torno a la sostenibilidad a largo plazo de un sistema de pensiones que en varias décadas tendría que afrontar la jubilación de millones de ciudadanos nacidos durante el *baby boom*. Adelantándose una década a las grandes polémicas que en Europa explotaron durante los años noventa, en EEUU comenzó a abrirse una importante brecha entre quienes

⁹⁴⁵ *Ibid.*, pp. 14-16.

consideraban que la preservación del sistema habría de pasar necesariamente por el recorte de las prestaciones y quienes se inclinaban preferentemente por el aumento de los impuestos. En todo caso, el Congreso aceptó ya en la década de los ochenta que la edad de jubilación se incrementaría gradualmente hasta los 67 años a partir del 2000. Decisión que en países como España no se adoptaría hasta que los efectos de la crisis de 2008 hicieron mella en el tejido del Estado del Bienestar.

En el año 2000 no solo se inició el incremento paulatino de la edad de jubilación, sino que en consonancia con la idea de promover la extensión de la vida laboral también se acabó con la prohibición de seguir desarrollando una actividad laboral a la vez que se percibe la pensión de jubilación. Con la promulgación de la *Senior Citizens Freedom to Work* de aquel año se ponía punto final a una de las premisas básicas del modelo de Seguridad Social estadounidense nacido a partir de la *Social Security Act* de 1935.

Otra de las consecuencias de la reforma de 1983 fue la consecución de superávit en las cuentas de la Seguridad Social, lo que permitió la creación de un fondo de reserva (con el que se invirtió en bonos del Tesoro) que ayudase a hacer frente al reto de la jubilación de la generación del *baby boom*. A su vez, también se hizo especial hincapié en la promoción de la contratación de pensiones privadas, sector que cuenta con un gran arraigo en EEUU⁹⁴⁶.

Aunque el debate sobre la sostenibilidad del sistema ya se había iniciado en los años ochenta, durante la década de los noventa asistimos a una intensificación del mismo, a la vez que este tema también copa todos los titulares de la actualidad política en Europa. Entre 1994 y 1996 el Consejo Asesor de la Seguridad Social estudió las posibles reformas que debían adoptarse durante los siguientes años (nótese la coincidencia tanto temporal como de objetivos con el Pacto de Toledo de 1995). Sin embargo, a diferencia del caso español, los diferentes expertos del Consejo no llegaron a un consenso sobre las medidas que habrían de adoptarse. En términos generales, durante la presidencia de Bill Clinton no se produjeron grandes cambios más allá de los previamente comentados acerca de la elevación de la edad de jubilación (que, por otra parte, ya se había programado desde 1983) y la compaginación de la actividad laboral y la percepción de la pensión de jubilación.

⁹⁴⁶ MARTIN, P. y WEAVER, D., “Social Security: A Program...”, *op. cit.*, pp. 9-10.

De manera similar, tampoco se llevaron a cabo reformas de calado durante el mandato de George W. Bush, a pesar de que planteó inicialmente la reforma de la Seguridad Social como una de sus prioridades durante su segundo mandato⁹⁴⁷. De hecho, el propio presidente y su equipo defendieron públicamente una mayor privatización del sistema y mostraron abiertamente su inclinación por potenciar aún más el sector de las pensiones privadas. Sin embargo, la campaña iniciada por Bush en 2005 por todo el país que tuvo como objetivo promocionar su plan de privatización se encontró con el efecto contrario, incrementándose el porcentaje de estadounidenses contrarios a tales medidas. La pérdida de apoyos ante la opinión pública y la oposición demócrata terminaron por paralizar el proyecto republicano y el debate sobre la necesidad de transformar en profundidad la Seguridad Social dejó de ser una prioridad en la agenda política de la Administración Bush durante el resto de la legislatura⁹⁴⁸.

Durante el mandato de Obama se repitieron las dificultades a la hora de llevar a cabo una reforma profunda del sistema de pensiones. En 2010 se creó la Comisión Nacional sobre Responsabilidad Fiscal y Reforma, que tuvo como misión volver a evaluar la situación del sistema y proponer posibles líneas de actuación. El resultado fue la propuesta de una serie de medidas con un claro componente de recorte: modificación a la baja del cálculo de las pensiones, reducción de la actualización de las mismas de acuerdo a la evolución de los precios, incremento del límite de ingreso sujeto a aportes, etc. El contexto de crisis económica y la adopción de políticas de contención del gasto en todo Occidente hicieron que las voces en favor de un mayor control de las prestaciones del Estado del Bienestar resonasen con más fuerza.

Desde entonces, los debates entre republicanos y demócratas sobre el sentido en que debe reformarse la Seguridad Social estadounidense no han cesado, aunque la aplicación de medidas de calado no ha seguido la misma intensidad. En términos generales, desde el lado republicano impera la idea de profundizar en la privatización del sistema y en la reducción de las prestaciones. Como contraparte, apuestan firmemente por un desarrollo aún mayor del segundo y del tercer pilar. Desde el sector demócrata se plantean medidas

⁹⁴⁷ DEWITT, L., "The Development of Social Security...", *op. cit.*, pp. 18-20.

⁹⁴⁸ BÉLAND, D., "The Great Social Security Debate", *International Journal*, 64-1 (2009), pp. 120-121.

como el incremento de las cotizaciones para lograr elevar la cuantía de las pensiones, las cuales consideran que han caído excesivamente desde la reforma de 1983⁹⁴⁹.

⁹⁴⁹ Cfr. DIAMOND, P., “L’avenir de la *Social Security* aux États-Unis”, *Revue de l’OFCE*, 170 (2020), pp. 15-57.

6. Países Bajos

El actual sistema de pensiones holandés comenzó a edificarse después de la Segunda Guerra Mundial. Si bien es cierto que existieron pensiones ocupacionales colectivas antes de esa etapa, estas tuvieron un alcance limitado (apenas un 7,5% de los trabajadores tenían contratados este tipo de productos). En 1947 se estableció la obligatoriedad de participar en fondos de pensiones en el ámbito de la empresa y en 1957 se crearon las pensiones públicas de cuantía fija⁹⁵⁰.

Al igual que otros modelos que hemos analizado, el sistema de pensiones holandés presenta también una estructura basada en varios pilares. El rasgo distintivo en este caso es la preeminencia del segundo pilar, es decir, las pensiones complementarias contratadas de manera colectiva en el ámbito profesional.

El primer pilar, por su parte, ofrece una pensión pública (*Algemene Ouderdomswet*) de naturaleza universal, independiente del nivel de renta a quienes hayan alcanzado y superado la edad de jubilación y hayan trabajado o residido en el país entre los 15 y los 65 años. La pensión completa requiere de 50 años de residencia o trabajo en el país, reduciéndose un 2% por cada año por cada año que falte hasta dicha cantidad. No existe un periodo de carencia mínimo para acceder al cobro de la pensión. En definitiva, se trata de una prestación destinada a cubrir las necesidades mínimas de los jubilados, no a sustituir el nivel de ingresos percibidos hasta el momento de la jubilación.

La edad de jubilación ha sufrido un incremento en los últimos años. En agosto de 2021 la edad mínima para acceder al cobro de la prestación se situaba en los 66 años y 4 meses, previéndose que en 2026 se alcanzará la cifra de los 67 años para los nacidos en diciembre de 1958. A partir de entonces, la edad de jubilación irá actualizándose en función de la evolución de la esperanza de vida a los 65 años, por lo que se prevén futuros aumentos⁹⁵¹.

En cuanto a su cuantía, la pensión pública holandesa se establece en función del salario mínimo. En los casos de personas casadas y que viven juntas, estas perciben el 50% de dicho SMI (en el año 2021 esta cifra fue de 883,67 euros brutos mensuales). Por su parte,

⁹⁵⁰ VAN DER ZWAN, N., "Financialisation and the Pension System: Lessons from the United States and the Netherlands", *Journal of Modern European History*, 15-4 (2017), pp. 570-571.

⁹⁵¹ CAMÓS VICTORIA, I., *et al.*, *La reforma de los sistemas de pensiones en Europa*, *op. cit.*, p. 44.

las personas solteras o que residan solas perciben el 70% del SMI (1.292,50 euros brutos mensuales en 2021).

Para aquellos ciudadanos que no pueden acceder a la pensión completa y carecen de otros ingresos existe una pensión mínima asistencial no contributiva (*Algemene Inkomensvoorziening*), cuya finalidad es evitar situaciones de pobreza entre los ancianos⁹⁵².

En cuanto a su funcionamiento financiero, el primer pilar se basa en un régimen de reparto de solidaridad intergeneracional. Las pensiones de los pensionistas actuales se financian mediante una parte del impuesto de la renta, además de una aportación directa del Estado por medio de los presupuestos generales. Por consiguiente, de manera directa o indirecta tanto los trabajadores activos como los propios pensionistas contribuyen en la sostenibilidad de las pensiones públicas.

Pero donde realmente destaca el sistema holandés es en el protagonismo que ha adquirido el segundo pilar. Nos referimos, como hemos mencionado anteriormente, a fondos de pensiones promovidos mediante negociación colectiva en el ámbito profesional. Son, por lo tanto, los empresarios y los representantes de los trabajadores quienes promocionan este tipo de pensiones complementarias. Aunque la contratación de estos planes de pensiones ocupacionales no es obligatoria, en torno al 91% de los trabajadores holandeses participan en ellos, gracias en gran parte a la fortaleza de la negociación colectiva y a la propia naturaleza de un sistema que contempla las pensiones públicas únicamente como rentas de mínimos⁹⁵³. A su vez, el propio Gobierno, por medio del Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo, apoya de manera decidida la extensión de estos planes de pensiones en aquellas empresas y a aquellos trabajadores que aún no los hayan contratado, lo que las convierte en casi obligatorias⁹⁵⁴.

La financiación de las pensiones del segundo pilar se basa en las aportaciones de las empresas y de los trabajadores a partir de los 21 años. Las contribuciones empresariales

⁹⁵² Cfr. <https://www.jubilaciondefuturo.es/es/blog/el-sistema-de-pensiones-de-holanda-el-mejor-sistema-del-mundo.html> (fecha de acceso: 25/07/2023).

⁹⁵³ CAMÓS VICTORIA, I., *et al.*, *La reforma de los sistemas de pensiones en Europa*, *op. cit.*, pp. 46-47.

⁹⁵⁴ Cfr. SØRENSEN, O. B. *et al.*, “The interactions of pillars in multi-pillar pension systems: A comparison of Canada, Denmark, Netherlands and Sweden”, *International Social Security Review*, 69-2 (2016), pp. 53-84.

suelen situarse en torno al 13,5-16% del salario y las de los trabajadores en torno a un tercio del total.

Por lo que respecta al tercer pilar (planes de pensiones privados a título individual), estas son de naturaleza voluntaria. Dado el peso destacado del segundo pilar, la importancia en términos proporcionales de este tipo de pensiones es bastante reducida (representando en torno a un 5% de la renta de los pensionistas), aunque casi la mitad de los trabajadores activos cuenta con algún tipo de plan de pensiones privados individuales (especialmente entre las rentas medias y altas)⁹⁵⁵.

Todas estas características han hecho del sistema de pensiones holandés uno de los más valorados en todo el mundo. La combinación de un primer pilar que, aunque pretende cubrir únicamente las necesidades básicas, otorga prestaciones nada desdeñables (y además de manera universal), con un segundo pilar con un grado de desarrollo y articulación excepcionalmente elevado, y un tercer pilar que complementa a los dos primeros, han convertido al modelo holandés en una de las principales referencias en materia de pensiones.

⁹⁵⁵ CAMÓS VICTORIA, I., *et al.*, *La reforma de los sistemas de pensiones en Europa*, *op. cit.*, p. 50.

7. Dinamarca

Después de Alemania, Dinamarca fue el segundo país en crear un tipo de cobertura pública para los trabajadores retirados, en 1891. Sin embargo, el modelo danés siguió un curso muy distinto al alemán. Más aún, a lo largo del siglo XX se concretó en Dinamarca un sistema de tipo Beveridge, muy distinto del bismarckiano. Desde el principio, se apostó por ayudas financiadas mediante la imposición general, hasta que en 1964 se asentó definitivamente un sistema de prestación única complementada mínimamente con una prestación adicional vinculada a los ingresos.

Nos hallamos, por lo tanto, nuevamente ante un modelo que se basa en la provisión de pensiones mínimas fijas de carácter universal beveridgiano (condicionadas únicamente por los años de residencia), al que se suman las pensiones complementarias privadas (colectivas o individuales) que cada individuo puede contratar libremente. Durante los años ochenta se produjo un importante avance de los sistemas complementarios colectivos en el ámbito profesional gracias a un decidido impulso dirigido por el propio Estado danés, el empresariado y los sindicatos. En 1991 terminó de configurarse el nuevo sistema de pensiones, en el que el segundo pilar adquirió el protagonismo que ha mantenido hasta hoy. De manera similar al caso holandés, si bien las pensiones ocupacionales no son obligatorias, su enorme expansión las ha convertido en una realidad casi permanente en los convenios colectivos⁹⁵⁶.

Tal y como describen Camós Victoria, García de Cortázar y Suárez Corujo, la pensión de la mayoría de trabajadores asalariados en Dinamarca se compone de tres o cuatro segmentos, según el enfoque del análisis⁹⁵⁷:

- 1) Un pilar no contributivo que proporciona pensiones básicas (*folkepension*) de mínimos. Su objetivo es combatir situaciones de pobreza y la percibe toda la población residente que ha alcanzado la edad de jubilación, independientemente de sus ingresos y de su historial laboral. Se compone, a su vez, de dos niveles de protección: una pensión básica (*grundbeløb*) y un complemento para aquellos ciudadanos con ingresos especialmente bajos (*pensionstillæg*). Se financia a través de impuestos por medio de un sistema de reparto. Al igual que en otros

⁹⁵⁶ AHEDO, M., *Dinamarca & España: una sociología comparada, histórica y pública*, Valencia, 2017, pp. 112-113.

⁹⁵⁷ CAMÓS VICTORIA, I., *et al.*, *La reforma de los sistemas de pensiones en Europa*, op. cit., pp. 58-59.

países, la edad legal de jubilación ha experimentado un aumento en los últimos años, desde los 65 a los 67 años.

- 2) Un primer pilar obligatorio contributivo que se financia por medio de cotizaciones en función de los ingresos (*Arbejksmarkedest Tillaegspensions*). Se considera una pensión que complementa a la básica y que funciona mediante un régimen de capitalización.
- 3) Un segundo pilar de pensiones ocupacionales casi obligatorio. Generalmente se trata de fondos de contribución definida y que funcionan también mediante un régimen de capitalización.
- 4) Un tercer pilar de pensiones privadas individuales, contratadas de manera libre y voluntaria.

Junto al holandés y al finés, el sistema danés ha sido considerado como uno de los más generosos y que mayores prestaciones ofrece a sus ciudadanos, situándose en los primeros puestos del Índice Global de Pensiones⁹⁵⁸.

⁹⁵⁸ JENSEN, S. E. H. *et al.*, “The Top Three Pension Systems: Denmark, Finland, and the Netherlands”, *The Journal of Retirement*, 8-2 (2020), pp. 76-82.

8. Suecia

Desde finales del siglo XIX la cuestión de la vejez y su protección se convirtió en uno de los temas políticos de mayor relevancia en Suecia. Con una población sustancialmente más envejecida que en otros países europeos como Inglaterra, Rusia, Alemania o Austria, los diferentes gobiernos suecos se enfrentaban al problema de la situación de dependencia y pobreza en que quedaban buena parte de los individuos de edad avanzada, especialmente en áreas rurales.

Con el fin de afrontar este debate, en 1906 se organizó el Congreso sobre la Pobreza, en el que los defensores de la puesta en marcha de un incipiente proyecto de Seguridad Social encontraron la plataforma idónea para expresar sus ideas. Esto llevó a la creación de la Comisión del Seguro de Vejez por parte del gobierno conservador de Arvid Lindman. Dicha comisión concluyó en 1912 que era necesario dotar de mayores ayudas a los trabajadores retirados e incluso se planteó la posibilidad de proveer de un sistema público de pensiones que alcanzase a todos los ciudadanos. Constatado el fracaso internacional de las fórmulas de aseguramiento voluntario, el informe que la Comisión del Seguro de Vejez presentó en 1912 al gobierno liberal apostaba por un modelo obligatorio.

En 1913 el Congreso sueco aprobó lo que para expertos como Johannes Hagen puede ser considerado como el primer sistema de pensiones público universal del mundo, que combinaba elementos del sistema bismarckiano con el modelo de comprobación de los recursos disponibles del beneficiario. Este sistema se compondría de dos elementos: una pensión contributiva al estilo alemán a partir de los 67 años, por la cual los trabajadores con salarios más elevados aportarían más, pero también recibirían prestaciones más altas; y una pensión complementaria para aquellos trabajadores con recursos más limitados (y, por lo tanto, más necesitados), que se financiaría mediante impuestos generales y bajo el principio de reparto.

Aunque en un principio esta segunda pensión complementaria se diseñó para socorrer únicamente a los jubilados con menores ingresos, lo cierto es que la escasez de las

prestaciones que la pensión contributiva ofrecía terminó por extender la pensión complementaria a la mayoría de los pensionistas⁹⁵⁹.

La Gran Depresión de los años treinta sacó a la luz estas deficiencias. Veinte años después de su creación, en 1933, la pensión contributiva apenas suponía un 9% del salario medio en el sector industrial, muy por debajo de lo que podría considerarse como una prestación digna. Es en este contexto cuando emergió la figura del ministro socialdemócrata de Salud y Asuntos Sociales, Gustav Möller, quien encabezó las propuestas para llevar a cabo una reforma del sistema.

En 1935 se aprobó dicha reforma, iniciándose el camino hacia el abandono del modelo bismarckiano para abrazar un sistema beveridgiano, algo que se produciría definitivamente en 1948. Por el momento, la pensión contributiva fue sustituida por una pensión básica de cuantía fija (100 coronas) a la que se sumaría el 10% de las contribuciones realizadas a lo largo de la vida laboral. Por otra parte, la pensión complementaria incrementó notablemente su cuantía.

Superada la Segunda Guerra Mundial, Suecia avanzó hacia una nueva reforma del sistema de pensiones por la cual se adoptaría un modelo de cuantía fija. Al igual que en Reino Unido, la piedra angular sobre la que giraría el nuevo sistema sería la provisión de pensiones básicas que cubriesen las necesidades mínimas de toda la población, independientemente de sus ingresos o de sus contribuciones. Sin embargo, Möller difería de Beveridge en lo relativo a la financiación de esta pensión básica. Mientras que el británico era partidario de un sistema contributivo, el sueco defendió su financiación mediante impuestos. De esta manera, los gobiernos podrían desarrollar políticas más audaces de redistribución de la riqueza, incrementando los impuestos a las rentas más altas sin afectar a las más bajas.

Así pues, el sistema de pensiones sueco establecido a partir de 1948 pasó a ser un sistema universal de pensiones fijas de 1.000 coronas anuales (*folkpension*). Aunque aún era una cantidad modesta (el salario medio anual de un trabajador agrario superaba las 4.000 coronas), mejoraba enormemente la situación previa de los pensionistas.

⁹⁵⁹ HAGEN, J., “A History of the Swedish Pension System”, *Uppsala Center for Fiscal Studies – Working Paper* 7 (2013), pp. 16-24. Disponible en: <https://uu.diva-portal.org/smash/get/diva2:621560/FULLTEXT01.pdf> (fecha de acceso: 05/08/2023).

Sin embargo, la pensión pública básica no era capaz de mantener el nivel de vida previo a la jubilación, incluso aplicándose diferentes mecanismos de actualización. Para solventar esta situación se realizó la reforma de 1960 por la que se creó un sistema complementario obligatorio de reparto dirigido a los trabajadores asalariados: el ATP (*Allmänna Tilläggpensionen*). Estas pensiones se financiarían mediante contribuciones de los trabajadores proporcionales a sus salarios. Hasta los años noventa, esta fue la modificación más destacada del sistema sueco⁹⁶⁰.

La recesión económica que experimentó el país en la última década del siglo pasado llevó a la adopción de una gran reforma del sistema de pensiones. En 1998 se aprobó la sustitución del anterior modelo de prestación definida por un sistema mixto en que parte de la cotización sería destinada a un sistema basado en cuentas nocionales⁹⁶¹ y otra parte se destinaría a cuentas financieras individuales. Nos encontramos, por lo tanto, ante un sistema de pensiones público mixto, donde el primer pilar (el de cuentas nocionales) funciona mediante un régimen de reparto y el segundo pilar (el de cuentas financieras) mediante un régimen de capitalización. Adicionalmente, existe una pensión mínima que se financia mediante impuestos generales y un sistema de pensiones ocupacionales⁹⁶².

En definitiva, la reforma de los años noventa vino a sustituir un modelo que se articulaba en torno a una pensión básica universal no contributiva para convertirlo en un nuevo sistema donde el protagonismo lo adquiere el aspecto contributivo, quedando la pensión no contributiva como un mero complemento asistencial en caso de falta de recursos.

En la actualidad el sistema sueco ha experimentado más cambios, especialmente a partir de la crisis de 2008, aunque sigue siendo uno de los mejor valorados a nivel mundial. Si bien su estructura es compleja y enrevesada, dado que todavía persisten elementos del antiguo sistema, podemos desglosarla en cuatro pilares.

⁹⁶⁰ *Ibid.*, pp. 27-46.

⁹⁶¹ El plan de cuentas nocionales constituye una forma alternativa de calcular la cuantía de las pensiones de jubilación que depende de las cantidades cotizadas, de los rendimientos generados y de la esperanza de vida del trabajador en el momento de su jubilación.

⁹⁶² Cfr. BOADO-PENAS, M^a. C., “Reformas del sistema de pensiones: La Experiencia Sueca”, *FEDEA – Documento de Trabajo 03* (2021), pp. 1-24; y PALMER, E., “The Swedish Pension Reform Model: Framework and Issues”, *World Bank*, 12 (2000), pp. 1-49. Disponible en: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/559651468761095868/pdf/multi0page.pdf> (fecha de acceso: 05/08/2023).

Un pilar “cero” o no contributivo, que proporciona una pensión mínima garantizada sujeta a control de recursos (es decir, siempre y cuando se demuestre una falta de ingresos suficiente como para tener derecho a ella). Un primer pilar obligatorio que se financia mediante cotizaciones vinculadas a ingresos (dividido a su vez en los dos segmentos anteriormente mencionados, es decir, una pensión de vejez básica financiada mediante cotizaciones sociales en un sistema de reparto y una pensión complementaria financiada mediante un sistema de capitalización individual). Un segundo pilar, también obligatorio, de cuentas individuales y generalmente de contribución definida (equiparable a los sistemas ocupacionales negociados mediante convenios colectivos). Y un tercer pilar individual voluntario que, como en otros países del Norte de Europa, ha logrado un gran arraigo (cerca de la mitad de los trabajadores suecos cuentan con un plan privado de pensiones)⁹⁶³.

⁹⁶³ CAMÓS VICTORIA, I., *et al.*, *La reforma de los sistemas de pensiones en Europa*, *op. cit.*, pp. 79-80.

9. Italia

La historia de la evolución del sistema público de pensiones italiano merece una atención especial por nuestra parte debido a las semejanzas entre Italia y España en términos económicos, culturales y sociales. De entre los países del Sur de Europa (o mediterráneos), ambos ocupan un papel destacado dada su relevancia internacional y peso en la economía europea y global. Por ello, sirva este apartado para incidir en los elementos más destacados del proceso de construcción del sistema de Seguridad Social en Italia, que permitirá al lector contraponerlos con las particularidades del caso español y detectar los elementos de coincidencia y de discrepancia existentes.

El debate general sobre los orígenes del sistema de protección social en Italia se encuentra habitualmente marcado por las pulsiones de determinados colectivos ideológicos que pretenden apropiarse de la paternidad de la creación de la Seguridad Social. Como reflexiona el historiador italiano Flavio Quaranta, no son pocas las voces que reivindicaban el papel del estado fascista de Mussolini en la fundación de la estructura de protección social. En este sentido, Italia comparte fenómeno con España, donde también está muy extendida la errónea idea de que fue el franquismo quien implementó los seguros sociales.

Como hemos tenido oportunidad de analizar en capítulos anteriores, las primeras iniciativas estatales en pos de crear instrumentos para dinamizar la protección social en España se remontan a finales del siglo XIX, bajo el régimen liberal. Si bien la dictadura franquista no acabó con el desarrollo de estos mecanismos, no fue creadora de los mismos, sino más bien continuadora, sin olvidar sus intentos por articular estructuras propias que resultaron ineficaces e insuficientes.

En Italia la realidad histórica es similar. Los primeros ejemplos de seguros sociales y de iniciativa estatales de protección social datan de las últimas décadas del siglo XIX, poco después del propio nacimiento de Italia como realidad política unificada. Fue durante el periodo de la monarquía liberal, por lo tanto, cuando comenzó la andadura de lo que un día sería el moderno Estado del Bienestar italiano. El fascismo de los años veinte, treinta y cuarenta fue consciente de la importancia de la provisión de seguros sociales como medio para reforzar la adhesión de las masas trabajadoras al Estado y, a la vez, de mitigar los conflictos entre el capital y el trabajo. Pero si bien la etapa

mussoliniana transformó las estructuras de la época liberal, también es cierto que tomó el testigo de una articulación preexistente. Y, por supuesto, no será hasta el advenimiento del régimen democrático posterior a la Segunda Guerra Mundial cuando comiencen a sentarse las verdaderas bases del Estado del Bienestar actual⁹⁶⁴.

Para organizar la división histórica de las distintas etapas que ha seguido la configuración de la protección social en Italia nos basamos aquí en la periodización propuesta por Maurizio Ferrera en su obra de referencia *Le politiche sociali*⁹⁶⁵.

Los primeros pasos de la previsión social italiana se dieron entre 1880 y 1918, que correspondería con la fase de instauración que describe Ferrera. Durante este periodo la cuestión social emerge como una de las principales preocupaciones del estado liberal burgués. El crecimiento del asociacionismo obrero en Italia alcanza nuevas cotas a finales del siglo XIX y principios del XX, intensificándose también sus reivindicaciones y la tensión social.

Como ocurriera también en España, habría que esperar a las dos últimas décadas de la centuria para observar una apuesta decidida de las instituciones públicas por adoptar una posición realmente activa en la protección de la clase trabajadora. Durante los primeros años desde la unificación, la postura generalizada fue de apatía o de rechazo a este tipo de iniciativas. Los liberales seguían convencidos de los beneficios del *laissez-faire*, las instituciones católicas defendían su tradicional papel hegemónico en la asistencia de los más desfavorecidos, y las organizaciones obreristas revolucionarias todavía recelaban de la intervención del estado burgués en la mejora de sus condiciones materiales de vida⁹⁶⁶.

En 1883, el Ministerio de Industria llegó a un acuerdo con las principales cajas de ahorro y de crédito italianas para la creación de la Caja Nacional de Accidentes (*Cassa Nazionale Infortuni*), una iniciativa de pensiones individuales voluntarias que tendrían como finalidad la cobertura de los infortunios que los obreros manuales pudieran sufrir en sus puestos de trabajo. Si bien su alcance fue limitado, constituyó el primer precedente

⁹⁶⁴ Cfr. QUARANTA, F., *Le origini della previdenza sociale in Italia. Precisazioni storiche*, 2018. Disponible en: <https://www.bollettinoadapt.it/le-origini-della-previdenza-sociale-italia-precisazioni-storiche/> (fecha de acceso: 21/08/2023).

⁹⁶⁵ FERRERA, M., *Le politiche sociali*, Bologna, Il Mulino, 2019.

⁹⁶⁶ SACCHI, S. y BASTAGLI, F., "Italy-striving uphill but stopping halfway. The troubled journey of the experimental minimum insertion income", en FERRERA, M. (ed.), *Welfare State Reform in Southern Europe: Fighting poverty and social exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*, Nueva York, Routledge, 2005, p. 66.

del actual Instituto Nacional para la Prevención de los Accidentes en el Trabajo (*Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro*)⁹⁶⁷.

A pesar de la creciente participación estatal, prácticamente hasta el cambio de siglo el mutualismo fue la principal fórmula de protección frente a las posibles eventualidades. Habría que esperar a la promulgación de la Ley n.º 80 del 17 de marzo de 1898 para que el Estado italiano instaurase el primer seguro de carácter obligatorio, destinado a combatir los accidentes de trabajo. Nacían, de esta manera, los seguros sociales en Italia y, como consecuencia, se fijaba la piedra fundacional de la Seguridad Social⁹⁶⁸.

En aquel mismo año también se creó la Caja Nacional de Previsión (*Cassa Nazionale di Previdenza*) mediante la Ley n.º 350 del 17 de julio de 1898⁹⁶⁹, que proporcionaría subsidios de vejez e invalidez por medio de un régimen de libertad subsidiada financiado con las aportaciones de los trabajadores y de los empleadores. Nótese que, por el momento, la protección de la vejez quedó al margen de la obligatoriedad, de igual manera que ocurría en España

Durante la *era giolottiana* (desde inicios del siglo XX hasta la Gran Guerra) siguió apuntalándose el incipiente sistema de previsión social. En 1907 la Caja Nacional de Previsión comenzó a pagar las primeras pensiones de invalidez y en 1910 se introducía el seguro obligatorio de maternidad⁹⁷⁰.

La Primera Guerra Mundial reavivó en Italia, al igual que en otros países europeos, el debate sobre la protección social de la clase obrera. Los expertos reformistas e instituciones supranacionales como la Organización Internacional del Trabajo insistían cada vez de manera más decidida en la necesidad de abrazar el aseguramiento obligatorio ante la inoperancia manifiesta de las fórmulas de libertad subsidiada o de seguro privado. En 1917 se aprobó el Decreto-ley sobre seguro obligatorio de accidentes para los trabajadores agrícolas y en 1919 el Estado italiano entró en lo que Ferrera denomina la “fase de consolidación” de la protección social al aprobarse el seguro obligatorio de vejez, invalidez y desempleo (Ley n.º 603 del 21 de abril de 1919).

⁹⁶⁷ INNOCENZI, M. *et al.*, *Storia della prevenzione*, Roma, INAIL, 2014, p. 9

⁹⁶⁸ QUARANTA, F., *Le origini della previdenza sociale in Italia...*, *op. cit.*, p. 2.

⁹⁶⁹ Antecedente del futuro Instituto Nacional de la Previsión Social (*Istituto Nazionale della Previdenza Sociale* o INPS).

⁹⁷⁰ INPS, “Assistenza e Previdenza”, *INPS – Direzione centrale Studi e Ricerche*, Studi e analisi n.º 6 (2022), p. 8.

En el mismo año en que en España se aprobaba su primer seguro social obligatorio (el Retiro Obrero), en Italia también se adoptaba un régimen obligatorio para el seguro de vejez, invalidez y desempleo. A diferencia del caso español, en el que la contribución obrera quedó pospuesta de manera indefinida, en Italia la financiación del nuevo seguro sí fue tripartita, participando los trabajadores, los empleadores y el Estado. Además, existió una intención universalista al permitir la adhesión voluntaria de los trabajadores por cuenta propia. El régimen de financiación fue de capitalización.

También 1919 la Caja Nacional de Previsión cambia su denominación por la de Caja Nacional del Seguro Social (*Cassa Nazionale per le assicurazioni sociali*), organismo estatal que administraría y gestionaría los seguros sociales (un equivalente al Instituto Nacional de Previsión español)⁹⁷¹.

El advenimiento del régimen fascista alteró la construcción de un sistema de Seguridad Social que había sido engendrado bajo los preceptos de un estado liberal. El principio corporativista que el fascismo introdujo estuvo presente desde el principio en la cuantiosa legislación social que la dictadura desarrolló, lo cual quedó plasmado en la *Carta del Lavoro* de 1927, en la que se expresaba con claridad el rechazo absoluto del régimen al concepto de lucha de clases, que habría de ser sustituido por la colaboración interclasista.

Durante sus primeros años, el régimen de Mussolini supuso una ralentización de la acelerada evolución de la Seguridad Social tras la Gran Guerra. La preeminencia de elementos liberales y privatista en este periodo inicial contribuyó a la paralización de reformas inminentes como la introducción del seguro médico. Además, se excluyó a los trabajadores agrícolas del seguro de vejez, de invalidez y de desempleo.

Esta primera etapa del régimen fascista terminó con la aprobación de la *Carta del Lavoro*, que diseñó la estructura del nuevo estado corporativista y que sentó las bases de la previsión social mussoliniana. Desde finales de los años veinte y durante los años treinta, el gobierno impulsó un proyecto expansionista en cuanto se refiere a la participación del Estado en la vida social. El aseguramiento de los trabajadores constituía, por lo tanto, un espacio fundamental a la hora de promocionar las virtudes del fascismo. En este sentido, el gasto en Seguridad Social se disparó: si en 1922 suponía el 5,5% del gasto estatal, en 1940 había alcanzado ya el 14,4%. En cuanto al seguro de desempleo, su

⁹⁷¹ *Ibid.*, pp. 8-9.

cobertura pasó del 12% de los trabajadores a principios de los años veinte al 37% en 1940⁹⁷².

Durante sus veinte años de vida, el régimen fascista no llevó a cabo grandes innovaciones en lo que se refiere a la protección de la vejez. Lo más destacable fue el cambio administrativo producido en 1933, cuando se transformó la denominación de la Caja Nacional del Seguro Social por el Instituto Nacional Fascista de la Previsión Social (*Istituto Nazionale Fascista della Previdenza Sociale* o INFPS). En los primeros quince años de la dictadura únicamente se aprobaron algunas disposiciones relativas a la elevación moderada de la cuantía de las pensiones de retiro. Habría que esperar casi hasta el inicio de la Segunda Guerra Mundial para que el régimen acometiera una reforma de las pensiones más ambiciosa. Por medio de la Ley 1272/1939 se extendió la cobertura a los empleados con retribuciones mensuales hasta las 1.500 liras, se redujo de los 15 a los 14 años la edad mínima para el aseguramiento obligatorio, se disminuyó la edad de jubilación de los hombres a los 60 años y de las mujeres a los 55, y se incrementaron las tasas de cotización. Ya en los últimos momentos de la Italia fascista, en abril de 1943 se aprobó un nuevo aumento de las cotizaciones y del importe de las prestaciones⁹⁷³.

Tras la guerra, la economía italiana se encontraba destruida y los niveles de deuda pública y de inflación disparados. Hasta el final de la década de los cuarenta, el objetivo principal de los diversos gobiernos que se sucedieron fue la reconstrucción del país. Las ayudas del Plan Marshall propiciaron políticas expansivas que persiguieron la reactivación del sector productivo. El periodo comprendido entre 1945 y 1975, que coincide con los Treinta Gloriosos, sería, por lo tanto, la “fase de expansión” de la protección social en Italia. Una etapa marcada por la recuperación y el despegue económico y demográfico.

En cuanto a la conformación del Estado del Bienestar, estas décadas fueron cruciales. Hubo que decidir entre un modelo Beveridgeano universalista de cuantía fija o seguir un modelo Bismarckiano basado en las cotizaciones sociales. Como veremos a continuación, la propia Constitución italiana de 1947 optó por un modelo mixto (artículo 38).

⁹⁷² FERRERA, M. *et al.*, *Alle radici del Welfare all'italiana: Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Venecia, Marsilio, 2012, pp. 32-33.

⁹⁷³ *Ibid.*, pp. 41-45.

La primera gran reforma se produjo en 1952, cuando se dispuso la sustitución del régimen de pensiones de capitalización por el de reparto, ahondando así en el principio de solidaridad intergeneracional. Se trataba, por otra parte, de una decisión destinada a combatir la devaluación monetaria de la posguerra. A su vez, también en 1952 se avanza en el aspecto asistencial con la aprobación de un complemento para las pensiones mínimas. Aquellas pensiones cuya cuantía no alcanzase un determinado importe considerado el mínimo necesario para hacer frente a las necesidades básicas con dignidad, recibirían un complemento financiado mediante los presupuestos estatales, por lo que tenía un marcado componente redistributivo.

En los años sesenta y setenta siguió reforzándose el sistema asistencial con la creación de la *Pensione sociale* en 1969, destinada a los ciudadanos mayores de 65 años sin otros ingresos⁹⁷⁴.

Entre 1975 y 1990 la protección social italiana vivió una fase de crisis al combinarse los efectos de la desaceleración económica con la aparición de características propias de las sociedades postindustriales: envejecimiento demográfico, reconversión industrial, nuevos flujos migratorios, proceso de integración europea o la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo (con lo que ello significa en la reducción de la capacidad de asistencia en el seno de la familia, uno de los rasgos más identificativos de los modelos de protección social mediterráneos).

Durante esta etapa destacan algunas novedades como el nacimiento del Servicio Sanitario Nacional (*Servizio Sanitario Nazionale*) en 1978 o un mayor control de los gastos financiados mediante los presupuestos generales en comparación con los estrictamente de Seguridad Social⁹⁷⁵.

A partir de los años noventa, Italia entró en una nueva fase de reformas de gran profundidad que tuvieron como finalidad el aseguramiento de la sostenibilidad del sistema público de pensiones. En consonancia con la dinámica internacional, la crisis de inicios de la década, la intensificación del proceso de integración europea y la nueva realidad demográfica obligaron al país a acometer una importante reflexión acerca de la necesidad de racionalizar y simplificar un modelo de pensiones que debía ajustarse a los retos del siglo XXI.

⁹⁷⁴ INPS, “Assistenza e Previdenza”, *op. cit.*, pp. 12-14.

⁹⁷⁵ *Ibid.*, pp. 15-16.

En términos generales, las reformas adoptadas desde 1992 han seguido la filosofía de la austeridad y del principio de control del gasto público. Esto se ha traducido en una progresiva disminución del peso de la esfera pública y una promoción de la iniciativa privada que, sin embargo, no ha obtenido grandes éxitos. Como ocurre en España, el arraigo social de las fórmulas de aseguramiento privado es claramente inferior al de otros países europeos más septentrionales⁹⁷⁶.

La primera transformación del sistema durante esta etapa se llevó a cabo por medio de la famosa reforma Amato de 1992 (Decreto legislativo nº. 503 de 1992). Conocida por el nombre del entonces Presidente del Consejo de Ministros, Giuliano Amato, fue la primera modificación en un sentido restrictivo aplicada desde la posguerra. Los requisitos de acceso a la pensión de jubilación habían permanecido inalterados desde 1939 y el método de cálculo de las prestaciones desde 1969. Sin embargo, en 1992 se aprobó un progresivo endurecimiento de ambas cuestiones, incrementándose la edad de jubilación de los hombres de los 60 a los 65 años y la de las mujeres de los 55 a los 60 años. En 1993 continuaron las transformaciones, elevándose el número de años mínimos de cotización para acceder a la jubilación (de 15 a 20 años). Además, la actualización de la cuantía de las pensiones dejó de tener en cuenta la evolución de los salarios para considerar únicamente la adecuación al coste de la vida⁹⁷⁷.

Apenas dos años después, en 1995, se acometería la reforma Dini, que llevó el nombre del entonces Presidente del Consejo de Ministros, Lamberto Dini. La Ley nº. 335 de 1995 tuvo como principal finalidad el reforzamiento de la naturaleza contributiva. Introdujo un sistema de cuentas nocionales (que terminaría de asentarse tras la reforma de 2011) y abrió el camino hacia la adopción del total de la vida laboral para el cálculo de la prestación final. Igualmente, se hizo especial hincapié en seguir promocionando las fórmulas privadas complementarias de aseguramiento⁹⁷⁸.

El cambio más significativo introducido por la reforma Dini fue la eliminación del método de prestación definida para el cálculo de la pensión (régimen retributivo), sustituido por el de contribuciones definidas (régimen contributivo). Es decir, se transitó de un modelo que establecía una correlación entre los ingresos percibidos durante la vida

⁹⁷⁶ CAMÓS VICTORIA, I., *et al.*, *La reforma de los sistemas de pensiones en Europa*, *op. cit.*, p. 122.

⁹⁷⁷ ALDA GARCÍA, M. *et al.*, *Los sistemas de previsión social en la Unión Europea: los sistemas públicos y privados de pensiones*, Madrid, Quiasmo, 2009, pp. 78-79.

⁹⁷⁸ CAMÓS VICTORIA, I., *et al.*, *La reforma de los sistemas de pensiones en Europa*, *op. cit.*, pp. 122-123.

laboral y la cuantía de la misma a un modelo que calculaba la prestación en función de las contribuciones realizadas. La finalidad era controlar el gasto y la proliferación de pensiones excesivamente elevadas y reforzar el principio de contributividad. Por otra parte, la reforma Dini abrió las puertas a una mayor flexibilización de la edad de jubilación, que podría realizarse entre los 57 y los 65 años. Igualmente, se establecían los 57 años como la edad mínima a la que podría accederse a la prestación de jubilación.

La reforma Dini (la más trascendental de cuantas se produjeron en los años noventa) se diseñó para aplicarse de manera gradual a partir de 2015, de manera que hasta entonces convivirían pensiones del antiguo sistema retributivo con las nuevas calculadas mediante el sistema contributivo.

Durante el mandato de Romano Prodi continuó la dinámica de control del gasto público, aplicándose en 1997 recortes en las pensiones de jubilación, especialmente en las de los funcionarios (tradicionalmente con condiciones más ventajosas que las de los trabajadores del sector privado). Las cotizaciones sociales de los profesionales liberales fueron incrementadas y se dispuso una congelación temporal de las pensiones. La intencionalidad de estas medidas *ad hoc* era ajustarse a los requerimientos presupuestarios que el proceso de integración europea exigía en su etapa más crítica, especialmente para uno de los países con mayor ratio entre el gasto en pensiones y su PIB de la Unión Europea⁹⁷⁹.

En definitiva, las reformas de los años noventa supusieron un punto de inflexión en la historia reciente de la protección social italiana. Suponen el punto final a una etapa expansiva caracterizada por un sistema de pensiones generoso en cuanto a su fórmula de cálculo y a la proliferación de jubilaciones anticipadas. La crisis económica de los años setenta incentivó la contención del gasto, pero no fue hasta la última década del siglo pasado cuando se adoptaron decisiones de calado.

Iniciada la nueva década, destaca la Ley n°. 243 de 2004, que ahondó en los objetivos de las anteriores reformas. Continuaron los incentivos para la contratación de pensiones privadas y para el aplazamiento de la jubilación más allá de la edad legal de retiro. Con respecto a las jubilaciones anticipadas, a partir de 2008 se incrementaría la edad mínima

⁹⁷⁹ GENTILE, A., “El plan de reforma del sistema de pensiones italiano: Las características de una transición estructural”, *Unidad de Políticas Comparadas (CSIC)*, Documento de Trabajo 04-01, (2004), pp. 8-9.

a la que poder acceder a ellas: 60 años y 35 de cotización en el caso de los hombres⁹⁸⁰ y 57 años y 35 de cotización en el caso de las mujeres (o cualquier edad, pero siempre y cuando se hubieran alcanzado los 40 años de cotización).

La crisis económica de 2008 no hizo sino que acelerar un proceso de reforma que ya de por sí había sido muy intenso desde principios de los noventa. La cuestión del envejecimiento demográfico, siempre presente en cualquier discusión sobre la sostenibilidad de un sistema público de pensiones, adquirió una importancia aún más destacada en uno de los países más envejecidos del mundo. Por ello, el Decreto-ley n.º 78 del 31 de mayo de 2010 introdujo varias modificaciones, entre las que destacó la inclusión en el sistema de pensiones del concepto de “esperanza de vida” de la misma manera que en otros países como España se incorporaría a través del factor de sostenibilidad. Hasta 2019, cada tres años se actualizaba la edad de acceso a la jubilación en función de la evolución de la esperanza de vida (y a partir de 2019 la actualización se ha venido aplicando cada dos años). La primera extensión de la misma se produjo en 2013 al incrementarse en 3 meses. Otra de las medidas acordadas fue el aumento de la edad de jubilación de las mujeres en el sector público hasta los 65 años.

Un año después, en 2011, se reanudó el proceso de reforma al aumentarse todavía la edad de acceso a la jubilación, asegurándose que no fuese inferior a los 67 años. Pero la novedad más relevante, sin duda, fue la llamada reforma Fornero, que tomó su nombre de la ministra de Trabajo y Política Social, Elsa Fornero. A finales de año, la Ley n.º 214 del 22 de diciembre de 2011 estableció que a partir del 1 de enero de 2012 se agilizaría la adopción del régimen contributivo (acelerando así el abandono del anterior régimen retributivo), se incrementaría gradualmente la edad de jubilación de los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia en el sector privado, se adelantaría al año 2018 la convergencia en la edad de jubilación entre hombres y mujeres (fijándose en 66 años para ambos, además de las posibles extensiones según la esperanza de vida), y se limitaría el acceso a la pensión de jubilación exclusivamente entre los 66 y los 70 años.

⁹⁸⁰ Contemplándose un nuevo incremento en 2010 hasta los 61 años de edad y 35 de cotización en el caso de los hombres.

Además, quedaron reforzadas disposiciones previas como el uso de la esperanza de vida para el cálculo de la edad de jubilación o la exigencia de al menos 20 años de cotización para poder acceder a una pensión contributiva⁹⁸¹.

Tras todas estas reformas y las acometidas en los últimos años, el sistema actual de pensiones italiano ha quedado estructurado en dos niveles básicos de protección y un tercer nivel complementario. Los dos primeros hacen referencia al nivel no contributivo o asistencial y al nivel contributivo (pensión de jubilación), ambos de naturaleza pública y de reparto, mientras que en el tercer nivel computarían los fondos y planes de pensiones de tipo colectivo o individual contratados voluntariamente.

El protagonismo recae, como en otros países mediterráneos como España, en el nivel contributivo, que establece prestaciones de jubilación en función del tiempo y la cantidad de cotizaciones realizadas y, aunque cada vez menos frecuentes y más penalizadas, pensiones anticipadas. Adicionalmente, aquellos ancianos que carecen de ingresos propios o estos son manifiestamente insuficientes, reciben una pensión no contributiva o asistencial. En cuanto respecta al aseguramiento privado voluntario, Italia no es una excepción entre los países del Sur de Europa, siendo su popularidad muy reducida⁹⁸².

En definitiva, las transformaciones que el sistema italiano de pensiones ha experimentado en las últimas décadas son equiparables en gran medida a las aplicadas en España. Con una estructura económico-laboral similar caracterizada por altos niveles de desempleo y una realidad demográfica compleja marcada por elevados niveles de esperanza de vida, los años noventa supusieron el inicio de una nueva etapa de reformismo que se intensificó notoriamente a partir de la crisis de 2008. Es cierto, en todo caso, que en España el consenso alcanzado en el Pacto de Toledo evitó la toma de decisiones tan drásticas como las que Italia adoptó en los años noventa. También hemos de tener en cuenta que el modelo de Estado del Bienestar moderno comenzó a fraguarse en Italia inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, mientras que en España habría que esperar a la Transición. Estas particularidades explican también por qué en Italia se tomaron medidas de mayor calado con anterioridad, aunque en la última década los efectos de la Gran Recesión han obligado a todos los países mediterráneos a

⁹⁸¹ MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Evoluzione del sistema previdenziale*. Disponible en: <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/previdenza/focus-on/previdenza-obbligatoria/pagine/evoluzione-del-sistema-previdenziale> (fecha de acceso: 02/09/2023).

⁹⁸² CAMÓS VICTORIA, I., *et al.*, *La reforma de los sistemas de pensiones en Europa*, *op. cit.*, pp. 109-111.

reestructurar de manera acelerada, y en muchos casos traumática, sus sistemas de Seguridad Social.

10. Portugal

La primera Ley de Seguridad Social moderna de Portugal se aprobó en 1984. Al igual que España, no fue hasta la extinción de la dictadura que el país pudo empezar a construir un modelo de Seguridad Social equiparable al resto de países occidentales democráticos. Por medio de esta nueva legislación se implantó un esquema general basado en un primer pilar de tipo contributivo. Igualmente, se establecía un “pilar cero” de pensiones no contributivas financiado por medio de los presupuestos generales. Durante esta década también se desarrolló la implantación de los planes de pensiones ocupacionales (segundo pilar) y los planes privados individuales (tercer pilar). Por lo tanto, hacia finales de los años ochenta Portugal contaba con un incipiente sistema de pensiones de tres pilares, en sintonía con otros modelos de países vecinos⁹⁸³.

Siguiendo la dinámica general también aplicada en otros países occidentales, durante los años noventa se produjo una generalizada reflexión acerca de la sostenibilidad del sistema de pensiones. Además, Portugal se adentraba en el proceso de integración europea que exigía estrictas medidas de control del gasto. En 1993 se acordó el incremento del número mínimo de años de cotización necesarios para el acceso a una pensión contributiva, fijándose en 15 y únicamente contabilizándose aquellos años en que se hubieran producido cotizaciones durante al menos 120 días. Igualmente, el cálculo de la cuantía de la pensión pasó de realizarse basado en los mejores 5 años de los últimos 10 a los mejores 10 de los últimos 15.

La edad de jubilación de las mujeres (inferior a la de los hombres) terminó por equipararse a la masculina (65 años) en 1999. Además, el número de años de cotización necesarios para percibir el 100% de la pensión de jubilación se incrementó de 37 a 40, y las jubilaciones anticipadas anteriores a los 60 años fueron eliminadas.

En esta misma línea, también se apoyaron medidas de promoción para prolongar la vida laboral más allá de la edad legal de jubilación. A partir de 1999, aquellos trabajadores con más de 40 años de cotización podrían mejorar su prestación en un 10% anual por cada año adicional que se mantuviesen en activo (hasta un máximo de un 50%)⁹⁸⁴.

⁹⁸³ MEDEIROS GARCIA, M^a. T., “Overview of the Portuguese Three Pillar Pension System”, *International Advances in Economic Research*, 23 (2017), p. 176.

⁹⁸⁴ OECD, *OECD Reviews of Pension Systems: Portugal*, París, OECD Publishing, 2019, pp. 61-62.

Por otra parte, con el objetivo de reforzar la sostenibilidad a medio y largo plazo, Portugal creó un fondo de reserva en 1998 (dos años antes que en España) encargado de acumular los excedentes del sistema contributivo e invertirlos en los mercados financieros mediante un régimen de capitalización⁹⁸⁵.

En 2002 se acometió una nueva reforma del sistema que introdujo cambios como una nueva fórmula para el cálculo de las pensiones, que incluía actualizaciones en función de la evolución de la inflación y de los niveles salariales. A su vez, se adoptaron medidas como la progresiva convergencia de las pensiones mínimas con el salario mínimo nacional.

La última gran modificación del sistema se llevó a cabo antes del inicio de la crisis de 2008, aunque ya incluía numerosos elementos de contención del gasto que otros países como España aprobaron años después. En octubre de 2006 el Gobierno y los agentes sociales llegaron a un acuerdo que dio lugar a la nueva Ley Orgánica de la Seguridad Social de enero de 2007. Las principales novedades fueron la introducción del factor de sostenibilidad, la modificación de la fórmula de cálculo de las pensiones, la adopción de un nuevo índice de referencia para las prestaciones sociales y el establecimiento de una regla para la actualización anual de las pensiones, o el compromiso de mejorar el índice de dependencia.

El factor de sostenibilidad introducía la evolución de la esperanza de vida como un elemento más en el cálculo de la cuantía de las pensiones. Se aplicaría a aquellas iniciadas a partir del 1 de enero de 2008. Con respecto a la modificación de la fórmula de cálculo de las pensiones, pasó a considerarse el total de la carrera laboral en lugar de los 10 mejores años de los últimos 15. Como ocurriera en España, los defensores de esta medida argumentaban que suponía un reforzamiento del principio de contributividad. En lo relativo a la actualización de las pensiones, se adoptó un nuevo valor de referencia para el cálculo de las prestaciones sociales, el Índice de Apoyos Sociales, que partiría de un valor idéntico al salario mínimo nacional e iría actualizándose anualmente según la evolución de la inflación y del PIB. Por cuanto respecta a la mejora del índice de dependencia, el gobierno portugués aprobó mayores incentivos para prolongar la vida laboral y mayores penalizaciones para la salida anticipada del mercado laboral (se pasó de una reducción del 4,5% anual a un 6% anual).

⁹⁸⁵ ⁹⁸⁵ MEDEIROS GARCIA, M^a. T., “Overview of the Portuguese...”, *op. cit.*, pp. 178-179.

La crisis económica de los siguientes años, que afectó con especial dureza a los países del Sur de Europa, también repercutió en la evolución del sistema portugués. En 2014 se revisó el factor de sostenibilidad, de manera que se adelantó el aumento de la edad legal de jubilación. Si con el anterior factor (de 2008) se preveía la fijación de la edad legal de jubilación en los 66 años para 2030 y en los 67 años hacia 2050, con la reforma de 2014 se establecían los 66 años en ese mismo año 2014, y los 67 para finales de la década de 2020. De la misma manera, también se propuso el incremento de las cotizaciones de los trabajadores hasta el 11,25%⁹⁸⁶.

En definitiva, las medidas de reforma tomadas en Portugal durante las dos últimas décadas han mejorado la sostenibilidad financiera del sistema público de pensiones, aunque a costa de abrazar decisiones que han recortado la generosidad del mismo, así como sumarse a la tendencia de elevar la edad legal de jubilación y fortalecer el principio de contributividad. En todo caso, las previsiones de la Unión Europea para las próximas décadas proyectan un importante incremento del gasto en pensiones hacia 2050, solo superado por países como Francia, España, Austria, Bélgica, Eslovenia o Italia⁹⁸⁷.

⁹⁸⁶ ROSADO CEBRIÁN, B., “Análisis comparativo de las reformas de las pensiones en España y Portugal”, *Revista de Estudios Económicos y Empresariales*, 29 (2017), pp. 55-61.

⁹⁸⁷ OECD, *OECD Reviews of Pension Systems: Portugal*, op. cit., p. 64.

11. Grecia

La evolución de la protección social en Grecia ha estado marcada por una sempiterna falta de estabilidad e insuficiencia. Los vaivenes políticos, los conflictos bélicos y sociales y las deficiencias económicas que han azotado al país heleno durante la época contemporánea explican esta complicada situación.

Desde su independencia hasta principios del siglo XX, los únicos trabajadores que gozaron de un cierto nivel de protección social fueron empleados gubernamentales como los oficiales del Ejército y los funcionarios públicos, así como determinados grupos de alto riesgo como los marineros o los mineros. Aunque los liberales trataron de impulsar tímidas reformas expansivas antes de la Primera Guerra Mundial, lo cierto es que a la altura de 1922 apenas 10.000 trabajadores griegos estaban cubiertos por algún tipo de aseguramiento social.

Durante los años veinte y treinta se dieron importantes pasos adelante por medio de la aprobación de algunas disposiciones como la que extendía la cobertura obligatoria a todos los trabajadores asalariados del sector privado. Por primera vez, amplios sectores de la población pudieron beneficiarse de pensiones de vejez, invalidez y seguros médicos, e incluso se aspiraba a lograr su unificación, como ocurriera en la España republicana. Sin embargo, el estallido de la Segunda Guerra Mundial y la posterior guerra civil paralizaron estos proyectos y el país quedó destruido. Desde entonces, y a diferencia de otros países europeos, Grecia no fue capaz de construir de manera continuada y próspera un Estado del Bienestar moderno durante las tres décadas de expansión económica que se sucedieron, principalmente por la inestabilidad política que sufrió el país⁹⁸⁸.

La Dictadura de los Coroneles (1967-1974) intentó impulsar políticas de asistencia social desde una óptica paternalista y que reforzase el ideario conservador del régimen. Así, en 1972 se creó un plan para la protección de las familias numerosas con más de tres hijos y en 1973 se mejoró la asistencia social a los discapacitados. Sin embargo, quedó patente la incapacidad de la dictadura de reconducir la errática trayectoria del sistema de Seguridad Social heleno.

⁹⁸⁸ MATSAGANIS, M., "Greece-fighting with hands tied behind the back: anti-poverty policy without a minimum income", en FERRERA, M. (ed.), *Welfare State Reform in Southern Europe: Fighting poverty and social exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*, Nueva York, Routledge, 2005, p. 25.

La restauración de la democracia, la llegada de los socialistas al poder en 1981 y la inclusión de Grecia en la Comunidad Económica Europea supusieron un nuevo relanzamiento del incipiente Estado del Bienestar. La mejoría económica generalizada repercutió en un aumento de las pensiones mínimas y una revalorización del 100% de las pensiones de jubilación. Además, por primera vez se extendió el derecho de percibir las pensiones a las mujeres. La década de los ochenta asistió también a la tímida aparición de los regímenes de pensiones complementarios e incluso a pensiones asistenciales en 1982 (para personas mayores de más de 68 años que no hubieran cotizado lo suficiente como para percibir una pensión contributiva).

Esta modernización acelerada del sistema de pensiones llevó a algunos excesos que no casaban con la fragilidad económica de un país con grandes desequilibrios. El acceso a las jubilaciones anticipadas fue demasiado laxo, se disparó el número de pensiones de invalidez y la articulación del sistema siguió adoleciendo de una gran fragmentación. Por otra parte, en 1983 se creó el Sistema Nacional de Salud, aunque todavía muy incompleto.

En definitiva, tras décadas de estancamiento, el sistema de protección social griego vivió durante los años ochenta un periodo de crecimiento sin precedentes. Sin embargo, estos avances se desarrollaron generalmente de manera poco eficaz y sin un control financiero que los hiciera realmente sostenibles a largo plazo⁹⁸⁹.

A la altura de 1990 el sistema griego estaba lejos de poder equipararse a los más avanzados del contexto europeo. Su piedra angular eran las pensiones contributivas financiadas por medio de las cotizaciones de empresarios y trabajadores y complementadas con subsidios estatales, pero su nivel de prestaciones era claramente insuficiente. Sus enormes costes de gestión lo convertían en un modelo antieconómico e ineficaz, excesivamente opaco, desigual y falto de estadísticas fiables⁹⁹⁰.

A diferencia del resto de países analizados, Grecia no llevó a cabo una reflexión profunda de sus deficiencias en materia de pensiones durante los años noventa. Con mayor o menor acierto, el resto de países mediterráneos (España, Italia y Portugal) iniciaron un camino de sucesivas reformas que tenían como fin el reducir sus desequilibrios internos, racionalizar el gasto en pensiones, intensificar el principio de

⁹⁸⁹ *Ibid.*, p. 26.

⁹⁹⁰ LÓPEZ PEREIRA, J. L., “El sistema público de pensiones en España, Grecia e Italia durante la Gran Recesión de 2008. Análisis en perspectiva comparada de reformas y efectos”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 16 (2018), p. 142.

contributividad y ampliar la cobertura a las nuevas necesidades de una demografía cambiante del siglo XXI. Grecia, por el contrario, presentaba en 2008 pocas mejoras respecto a 1990 y su modelo de pensiones había continuado perpetuando los errores del pasado⁹⁹¹.

La arquitectura del sistema se dividía en tres pilares. Dos de ellos eran obligatorios: el básico o general y el complementario (dividido en ramas profesionales). Y el tercero era el no contributivo (pero condicionado a la comprobación de los recursos del beneficiario). La edad de jubilación se situaba en los 65 años y se podía acceder a la pensión a partir de un mínimo de 15 años de cotización. Se podía acceder a la jubilación anticipada a los 60 años, siempre y cuando se hubiera cotizado durante 35. El cálculo de la prestación se realizaba a partir de la cotización media de los últimos 5 o 10 años. No existía ningún mecanismo automático para la revalorización anual de las pensiones, sino que dependía de la discrecionalidad de cada gobierno⁹⁹².

Sin embargo, esta realidad sufrió enormes transformaciones a consecuencia del especial grado de afectación que la economía griega sufrió a partir de la Gran Recesión. La presión de los organismos internacionales y comunitarios de la Unión Europea llevó a adoptar diversas reformas de calado. Uno de los primeros ámbitos de actuación fue precisamente el de las pensiones. En 2010 se fijó el límite del gasto en pensiones en un máximo del 16% del PIB, no pudiendo aumentar más allá de un 2,5% del existente en 2009 (13,5%). Adicionalmente, se acabó con el cálculo de la prestación a partir de los 5 o 10 años últimos años de cotización, pasando a considerarse el total de la vida laboral. La edad legal de jubilación también pasaría a calcularse a partir de 2021, de acuerdo a la evolución de la esperanza de vida a los 65 años. La edad de acceso a la jubilación anticipada también fue elevada hasta los 62 años, siendo necesarios 40 años de cotización para lograr la prestación completa y las pensiones se congelaron.

Más aún, las prestaciones sufrieron un recorte generalizado de hasta un 40% que afectó muy negativamente a las condiciones de vida de los pensionistas griegos, lo que acentuó la ya de por sí esperable oposición a las medidas de ajuste. Como efecto secundario no esperado, el número de jubilaciones anticipadas se disparó a pesar de la introducción de

⁹⁹¹ GUILLÉN, A. M., GONZÁLEZ-BEGEGA, S. y LUQUE BALBONA, D., “Austeridad y ajustes sociales en el Sur de Europa. La fragmentación del modelo de bienestar mediterráneo”, *Revista Española de Sociología*, 25-2 (2016), p. 266.

⁹⁹² Cfr. JGERENAIA, E., MOURAO, P. y VERULAVA, T., “Pension System in Southern European Countries – Challenges and Opportunities”, *International Affairs and Global Strategy*, 25 (2014), pp. 10-11.

penalizaciones a fin de evitar nuevas reformas que empeorasen aún más dichas condiciones. Esto no hizo sino seguir incrementando el gasto y agravando la pésima situación financiera⁹⁹³.

Entre 2011 y 2013 continuó la aplicación de duros recortes. La edad legal de jubilación se extendió hasta los 67 años y la anticipada hasta los 62 y se prolongó la congelación de las pensiones hasta 2016. Sin embargo, estas medidas tuvieron poco recorrido, dado que el aumento de la edad de jubilación no se aplicó en buena parte de los casos debido a una amplia protección de derechos adquiridos y los recortes de pensiones fueron declarados inconstitucionales en 2015.

Por lo tanto, a pesar de las sucesivas reformas, el gasto en pensiones siguió creciendo durante el periodo 2010-2015, pasando de un 13,8% del PIB a un 17,7% (el más alto de la eurozona). Igualmente, la fragmentación del sistema continuó siendo una de las particularidades más características del modelo griego de pensiones⁹⁹⁴.

Más recientemente, en 2017, se intentó impulsar una nueva reforma que reequilibrase la fiscalidad del sistema, la cual no llegó a aplicarse en su totalidad. A día de hoy continúan existiendo grandes deficiencias estructurales que requieren de un abordaje en profundidad. Mientras, las proyecciones demográficas para las próximas décadas apuntan hacia un empeoramiento de la sostenibilidad de las pensiones públicas. La tasa de dependencia en el último tercio del siglo XXI podría duplicar a la existente en 2016 sin que se viese compensado por un incremento del PIB acorde⁹⁹⁵.

⁹⁹³ LÓPEZ PEREIRA, J. L., “El sistema público de pensiones en España, Grecia...”, *op. cit.*, pp. 142-143.

⁹⁹⁴ Cfr. KANGUR, A., KALAVREZOU, N. y KIM, D., “Reforming the Greek Pension System”, *IMF Working Paper*, 21/188 (julio de 2021), pp. 1-26.

⁹⁹⁵ LÓPEZ PEREIRA, J. L., “El sistema público de pensiones en España, Grecia...”, *op. cit.*, p. 145.

CONCLUSIONES

La protección de la vejez ha constituido, desde los orígenes de la previsión social, una de las principales contingencias a las que cualquier modelo de Seguridad Social (tanto actual como remoto) ha tenido que hacer frente. La propia evolución histórica de la protección social en España confirma esta aseveración. No es casual que el primer seguro social de carácter obligatorio fuese el Retiro Obrero, es decir, las primeras pensiones de jubilación impulsadas y gestionadas por el Estado que, aunque circunscritas a una determinada clase social, aspiraban a lograr una amplia cobertura entre la población española.

Superadas las resistencias iniciales propias del pensamiento liberal decimonónico, pronto resultó evidente que el papel de los estados en un cometido de tal magnitud y complejidad era vital. De ahí que la historia de la protección social durante la primera mitad del siglo XX sea la historia de los seguros sociales obligatorios y el sempiterno anhelo por lograr su unificación. Una integración que permitiría superar las deficiencias y las limitaciones de un modelo de seguros disgregados y parciales, y que conduciría a un sistema universal y moderno.

En este sentido, el caso español no difiere en demasía de otros estados occidentales. Es más, también en España se fijó como objetivo la unificación de los seguros sociales durante la década de los años treinta, como en tantos otros países de nuestro entorno. La inestabilidad política, social y económica del momento, seguida de los trágicos acontecimientos bélicos de finales de la década (la guerra civil en España y la Segunda Guerra Mundial fuera de nuestras fronteras) paralizaron tales proyectos. Sin embargo, fue también durante los momentos de mayores dificultades cuando se dieron los primeros pasos hacia la construcción de los Estados del Bienestar, incluyendo en ellos los modernos sistemas de Seguridad Social.

España, sin embargo, se desvincularía de estas tendencias debido a la particular situación política en que quedó tras los años treinta. La dictadura franquista, con sus singularidades ideológicas, pretendió edificar un sistema de protección social propio y genuino. Mientras que en el resto de democracias europeas se dieron pasos hacia adelante en el desarrollo de una ciudadanía provista de derechos sociales, en España (como en otros países del arco mediterráneo también sometidos a regímenes autoritarios) se avanzó

en un sentido distinto. Durante las siguientes décadas, que coinciden con los famosos “Treinta Gloriosos” europeos, el régimen franquista impulsó un modelo precario de protección basado en la continuación de los viejos seguros sociales obligatorios (cuyo nivel de prestaciones siguió siendo exiguo) y en un sistema paralelo de Mutualidades Laborales inspiradas en el corporativismo nacional-sindicalista. Tal duplicidad de instituciones reflejaba una estructura caótica e ineficaz que trató de ser corregida a partir de los años sesenta, con la Ley de Bases de la Seguridad Social. Pese a todo, la dictadura jamás fue capaz de proveer de un sistema de Seguridad Social acorde a los tiempos y al contexto europeo.

Habría que esperar a la llegada de la democracia para que se estimulara la construcción de los cimientos del actual sistema. Un proceso complejo puesto que el desarrollo del Estado del Bienestar en España se producía con décadas de retraso respecto a otros países de nuestro entorno, y además en una coyuntura especialmente complicada tanto en lo material como en lo ideológico. Por un lado, la Crisis del petróleo y su prolongación durante los años ochenta constriñó las posibilidades de los gobiernos de la época. Por otro lado, el pensamiento keynesiano, de total vigencia durante las décadas anteriores, había entrado en una etapa de decadencia, a la vez que los discursos neoliberales, contrarios al aumento del gasto público y que abogaban por una reducción del Estado del Bienestar, ganaban terreno.

La Constitución Española de 1978 consagró la existencia de una Seguridad Social moderna. Sin embargo, habría que esperar a fechas tan tardías como 1990 para que se incorporasen al sistema las pensiones no contributivas como uno de sus pilares básicos. Por lo tanto, el sistema público de pensiones español es de construcción muy reciente y apenas unos años después de completar sus primeros pasos se vio profundamente influenciado por el Pacto de Toledo, sobre el que tendremos ocasión de reflexionar más detenidamente a continuación.

La realidad demográfica supone otro de los aspectos primordiales que han de ser tenidos en cuenta a la hora de estudiar la evolución del debate sobre nuestro sistema de pensiones. Aunque de manera más tardía que otros países europeos, España se incorporó aceleradamente a las tendencias demográficas contemporáneas durante el último tercio del siglo XX. Si bien los comportamientos tradicionales y la propia política del régimen franquista habían favorecido la natalidad, en apenas unas décadas España pasó a ser uno de los países con menor número de nacimientos del mundo. Esto se agregaría a una caída

progresiva de la mortalidad a lo largo del siglo XX y a un incremento de la esperanza de vida como consecuencia de las mejoras en las condiciones de vida generales y en los tratamientos médicos.

Una combinación de factores que ha dado como resultado el envejecimiento poblacional en todo Occidente. El número de ancianos es cada vez mayor y su peso proporcional en el conjunto de las sociedades contemporáneas también crece sin parar a medida que la generación del *baby boom* alcanza la tercera edad. Esto repercute a escalas muy variadas. De un lado, implica una intensificación del gasto en pensiones, en dependencia y en sanidad, entre otros campos. De otro, significa que la influencia electoral y social de estas cohortes de población es también cada vez más determinante. Todo ello deriva en que las políticas públicas destinadas a los mayores ocupan un papel cada vez más protagónico en los Estados del Bienestar contemporáneos, obligándolos a transformarse para adaptarse a esta nueva realidad.

El hecho de que la proporción entre población activa y pasiva sea cada vez más estrecha supone un claro peligro para la sostenibilidad de un sistema de pensiones de reparto como el nuestro. Un modelo que se basa en que la financiación de las pensiones actuales se realiza mediante las cotizaciones de los trabajadores en activo requiere de un ratio lo suficientemente saneado como para garantizar el mantenimiento de las pensiones sin que esto conlleve una sobrecarga contributiva para la población activa. A esto se añade que la cuantía de la pensión media ha ido en ascenso, tanto por la conquista de mejores condiciones dada la mayor sensibilidad política para con la tercera edad, como por el hecho de que la generación del *baby boom* que se encuentra actualmente en pleno proceso de transición hacia la inactividad presenta, a rasgos generales, carreras de cotización muy extensas y con unos niveles salariales que traen aparejados altas retribuciones en concepto de pensiones de jubilación.

En este contexto es en el que hemos de enmarcar el desenvolvimiento del Pacto de Toledo como núcleo central que articula las reformas en torno al sistema de pensiones desde mediados de los noventa. El hecho de que durante la última década del siglo pasado se produjese un intenso debate político y social sobre la naturaleza del sistema de la Seguridad Social no corresponde a una anomalía especial del caso español. Se trató de una problemática compartida por la práctica totalidad de estados europeos en una coyuntura marcada por la crisis económica de la primera mitad de la década y el proceso de convergencia europeo, que exigía unos estrictos niveles de control del gasto público.

Además, no hemos de olvidar que la proliferación de mensajes de corte neoliberal venían siendo habituales desde los años setenta.

Las reformas acometidas en países como Alemania, Francia o Italia durante aquellos años ponen de manifiesto que la tendencia general fue (y sigue siendo) la de incrementar los requisitos para acceder a pensiones completas de jubilación. Las estrategias han sido muy variadas: subida de la edad legal de jubilación, aumento del periodo de carencia o incremento del periodo a considerar para el cálculo de la base reguladora de las pensiones. Procedimientos, todos ellos, que persiguen un mismo objetivo: frenar el imparable crecimiento del gasto de la Seguridad Social.

El análisis comparativo de la evolución histórica de los sistemas de protección social en Europa y Estados Unidos pone de manifiesto que las reformas que los diferentes países adoptaron a partir de los años noventa del siglo XX se inclinaron por norma general por la implantación de políticas de contención del gasto público. Las transformaciones que los sistemas de pensiones sufrieron desde entonces fueron el resultado de una tendencia iniciada en la segunda mitad de los años setenta, cuando se puso fin a las tres décadas expansivas posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Las tesis neoliberales, que propugnaban la limitación del papel del Estado, ganaron terreno y crearon el sustrato ideológico a partir del cual la tendencia general en las últimas décadas ha sido la apuesta por un progresivo programa de recorte de las prestaciones sociales.

En materia de pensiones, el endurecimiento de las condiciones de acceso no fue una novedad que surgió a partir de la Gran Recesión, sino que ya desde los años noventa se señaló como una de las directrices a seguir en pos de la racionalización y la sostenibilidad de los diferentes sistemas de pensiones existentes. La crisis económica de 2008 actuó, por lo tanto, como acelerador de unas líneas de actuación que ya habían sido dibujadas más de una décadas atrás.

De la misma manera, otras directrices fuertemente ideologizadas terminaron ocupando una posición casi de consenso entre los reformadores de los sistemas de Seguridad Social. Tal fue el caso de la promoción de los sistemas complementarios privados de pensiones como vía para aliviar la carga financiera de las pensiones públicas. En este sentido, países como España tradicionalmente ajenos a este tipo de productos por haber desarrollado modelos de pensiones estructurados en torno al pilar contributivo de reparto fueron

integrando las lógicas de los sistemas beveridgianos del Norte de Europa, donde las pensiones complementarias y de capitalización ocupan un lugar destacado.

Por cuanto respecta al caso español, el Pacto de Toledo nació de la anticipación de una problemática que, por cuestiones lógicas, tardaría más en presentarse en nuestro país que en otros vecinos. El envejecimiento demográfico se está produciendo en España con un cierto atraso respecto a países que vivieron una posguerra más próspera y que, por lo tanto, anticiparon su *baby boom*. Sin embargo, el contexto de crisis de los noventa favoreció la extensión de una narrativa cuestionadora de la viabilidad del sistema. A finales de la V legislatura, el debilitado gobierno socialista tuvo que hacer frente a unas previsiones aciagas, convenientemente espoleadas por algunos sectores de la banca privada y de las aseguradoras con evidentes intereses en el negocio de las pensiones.

Pero, independientemente de la magnitud exacta de los peligros, era innegable que debían acometerse reformas que asegurasen el sostenimiento económico-financiero de la Seguridad Social, a la par que se preparaba la ruta a seguir para su perfeccionamiento y mejora. De ahí que todos los grupos parlamentarios coincidiesen en la necesidad de lograr un amplio consenso en esta cuestión.

Por supuesto, el Pacto de Toledo también nacía con el objetivo de evitar un uso político de las pensiones. Los debates electorales, cada vez más tensos entre el Gobierno y la oposición, a menudo giraron en torno a acusaciones cruzadas acerca de la incapacidad del contrario a la hora de garantizar la continuidad del sistema de pensiones, lo que provocó un aumento preocupante de la desconfianza ciudadana hacia su propio Estado del Bienestar.

Es por ello por lo que afirmamos que el acuerdo nació con una clara vocación estética. Más allá de las concreciones de su contenido, su primera función fue la de transmitir una imagen de tranquilidad y de seguridad a la ciudadanía en general y al electorado de mayor edad en particular. El conjunto de recomendaciones aprobadas, si bien no pueden ser minusvaloradas, en muchas ocasiones resultaban excesivamente ambiguas o genéricas, de manera que la aplicación concreta de las mismas dependería en gran medida de la inclinación ideológica del partido gobernante. Igualmente, y aunque las cuestiones financieras claramente ostentaban una posición especial, la priorización de unas u otras recomendaciones tampoco quedó claramente especificada, lo que dotaba a cada gobierno de un amplio margen de maniobra para que estableciese su propia hoja de ruta.

Otra de las ideas sobre las que se ha construido la imagen actual del Pacto de Toledo es su aparente capacidad para generar acuerdos por consenso. Sin embargo, este pensamiento peca de reduccionista y omite la multiplicidad de ejemplos que refuerzan lo contrario. Es común encontrar en la evolución del Pacto de Toledo importantes ausencias en algunos de sus acuerdos fundamentales. Así ocurriría con el Acuerdo de Consolidación y Racionalización del sistema de la Seguridad Social de 1996, en el que la patronal (CEOE) no se sumó al texto que los sindicatos sí firmaron junto al Gobierno de Aznar. Otro caso destacable podemos encontrarlo en la notable ausencia de UGT en el Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del sistema de Protección Social, suscrito en 2001 por el Gobierno, CEOE, CEPYME y CCOO, y que impulsó una nueva reforma del sistema de pensiones. En otras ocasiones, esta falta de consenso real se ha tratado de camuflar recurriendo, como se ha mencionado anteriormente, a una redacción ambigua y abierta a la interpretación del Gobierno de turno de los diferentes textos de renovación de las recomendaciones del Pacto, de tal manera que la mayor parte de las fuerzas parlamentarias pudieran sumarse a una redacción tan imprecisa que, de facto, no suponía un avance especialmente significativo en la toma de decisiones.

En consecuencia, consideramos que el Pacto de Toledo ha de valorarse especialmente por su capacidad de crear un foro de debate para la preparación de reformas en el sistema de pensiones más que por su eficacia a la hora de engendrar grandes consensos. Su plasmación parlamentaria en diferentes comisiones de seguimiento de los acuerdos del Pacto se ha convertido desde los años noventa en el verdadero epicentro del debate político sobre pensiones, lo que ha permitido a la ciudadanía seguir de manera más transparente la evolución del sistema. A su vez, las reformas adoptadas desde entonces han sido precedidas por trabajos preparatorios exhaustivos en los que han participado, además de los responsables políticos, agentes sociales y miembros destacados de la sociedad civil en un debate menos opaco y más accesible al conocimiento ciudadano.

El supuesto destierro de la cuestión de las pensiones fuera del debate electoral tampoco fue una realidad alcanzada tras el Pacto de Toledo. Lo cierto es que, con etapas de mayor o menor intensidad, estas siguieron siendo utilizadas como armas arrojadizas contra el adversario político, especialmente entre aquellas formaciones con aspiraciones reales de acceder al poder y que, además, contaban con experiencia al frente del gobierno que permitía a sus rivales achacarles culpas y errores del pasado. En este sentido, destaca la recurrente alusión del PSOE a su papel como constructor del Estado del Bienestar en

España y, por lo tanto, como máximo adalid de la defensa del modelo público de pensiones frente a los “recortes de la derecha”. El PP, por su parte, tendió a centrarse en destacar su supuesta capacidad de gestión eficiente frente al “despilfarro” y la “quiebra del sistema” que representarían las políticas socialistas.

Podemos encontrar manifestaciones de ambas posturas en distintos momentos. Los socialistas lideraron una dura campaña de descrédito contra el PP en vísperas de las elecciones generales de 1996, acusándolos de tener como objetivo el desmantelamiento del sistema de pensiones si llegaban al poder. Incluso se sucedieron varios enfrentamientos dialécticos entre líderes de ambas formaciones por esta cuestión. De igual manera, José Luis Rodríguez Zapatero trató de contrastar sus políticas de mejora de la cuantía de las pensiones desplegadas a partir de 2004 con el insuficiente impulso del que, a su juicio, había adolecido Aznar. Por su parte, los populares recordaron constantemente a los socialistas la supuesta situación de “quiebra” en la que los gobiernos de Felipe González habrían dejado a la Seguridad Social en 1996, y como, a pesar de ello, el Gobierno de Aznar habría sido capaz de reconducir la situación y garantizar su sostenibilidad. A su vez, cuando los efectos desastrosos de la crisis de 2008 hicieron estragos en la economía española, el PP (entonces en la oposición) también aprovechó para cargar las tintas contra el Gobierno de Rodríguez Zapatero, achacándole la responsabilidad de volver a dejar en peligro al sistema.

Todo esto refuerza nuestra tesis de que el Pacto de Toledo de 1995 cumplió, ante todo, una función propagandística inmediata cuya finalidad era la de trasladar una imagen de tranquilidad sobre el futuro del sistema de pensiones entre los votantes. El nerviosismo respecto a la posibilidad de que la Seguridad Social pudiera descomponerse a corto plazo (como algunos miembros del gobierno y líderes políticos manifestaron de manera más o menos tácita en aquellos años) no convenía a ninguna de las partes.

La proliferación de esta idea era negativa por razones obvias para el partido que llevaba en el poder desde hacía más de una década y que se arrogaba el mérito de haber sido el promotor del Estado del Bienestar. Sin embargo, los socialistas jugaron también con la idea de que una eventual llegada al poder de los populares podría suponer la debacle de las pensiones, lo que contradecía la afirmación de que la viabilidad del sistema estaba asegurada.

Para el PP tampoco resultaba excesivamente positivo seguir promoviendo un mensaje catastrofista. Si bien en un principio la estrategia de Aznar fue precisamente esta con el objetivo de desgastar al Gobierno, la victoria de González en las elecciones de 1993 demostró que para acceder a la Moncloa haría falta algo más que sembrar la duda contra el adversario. En consecuencia, durante la V legislatura los populares optaron por reforzar su imagen de partido de gobierno, capaz no solo de señalar los errores del rival sino de garantizar certezas y seguridad a los ciudadanos. Esto era aún más importante de cara a los votantes de la tercera edad, quienes valoraban especialmente la estabilidad institucional y el mantenimiento de los niveles de bienestar alcanzados. Por ello, el que el PP impulsara junto al resto de partidos el acuerdo de Toledo sirvió para reforzar esa nueva imagen de gobernabilidad que pretendía expresar.

Aunque desde IU el Pacto de Toledo fue criticado desde un principio y se mantuvieron importantes reticencias acerca de su contenido y de algunas de sus recomendaciones, lo cierto es que también suponía una oportunidad de oro para despejar los oscuros nubarrones y los malos presagios sobre su sostenibilidad que se habían promovido desde el sector de la banca y entre quienes apoyaban abiertamente una privatización inmediata de las pensiones. El acuerdo, por lo tanto, garantizaría que incluso las formaciones de derechas adquirirían un compromiso formal con el mantenimiento del sistema sin alterar sus bases, lo que significaba un importante logro si tenemos en cuenta el contexto de constante asedio que el modelo público de reparto sufrió durante los años noventa.

Siguiendo con las reflexiones acerca de la narrativa que las distintas fuerzas políticas mantuvieron a lo largo del tiempo, más allá de los dos grandes partidos con representación parlamentaria otras formaciones también se caracterizaron por sostener un relato más o menos recurrente durante todo el periodo que hemos analizado.

IU, al igual que otras formaciones a la izquierda del PSOE, se caracterizó por sostener una actitud especialmente crítica respecto a los distintos acuerdos que desarrollaron el Pacto de Toledo, incluso aquellos que venían precedidos de otros acuerdos entre el Gobierno y los sindicatos. Para la formación izquierdista, el resto de partidos tendían a priorizar el control del gasto público por sobre la función protectora del sistema, la cual, según ellos, debía primar. IU se mostró siempre en contra de las políticas de recorte las prestaciones o de endurecimiento de las condiciones de acceso a las pensiones, y defendió que, en última instancia, si la viabilidad financiera del sistema, incluso en su nivel contributivo, no estuviese asegurada, el Estado debería hacerse cargo de los costes

mediante vía impositiva. Igualmente, también tendieron a defender la mejora económica de la Seguridad Social mediante estrategias de incremento de los ingresos, en lugar de priorizar la reducción de gastos.

CiU, por su parte, siempre trató de obtener rédito político del Pacto de Toledo al arrogarse insistentemente la paternidad del acuerdo, dado que fue una proposición no de ley presentada por los nacionalistas catalanes la que dio inicio al debate que condujo a la creación de la ponencia encargada de estudiar la problemática de las pensiones y que finalmente elaboró el texto definitivo aprobado en abril de 1995. Por ello, CiU generalmente se mantuvo en posiciones moderadas entre el PSOE y el PP, aunque sin esconder sus preferencias de corte liberal-conservador a la hora de primar la estabilidad financiera del sistema por encima de su capacidad protectora, así como la inclusión de medidas de ajuste y control del gasto o la promoción de la previsión complementaria privada.

El PNV, a pesar de su cercanía ideológica con CiU, sostuvo siempre una actitud mucho más crítica y desconfiada respecto a las bondades y a la utilidad del Pacto de Toledo. En algunos momentos llegaron incluso a negar públicamente su conveniencia y tendieron a exigir un desarrollo mucho más ambicioso de la capacidad protectora del sistema de pensiones. Por otro lado, los nacionalistas vascos fueron la formación más combativa en lo que respecta a la exigencia de un mayor trasvase de competencias para el País Vasco en la gestión de la Seguridad Social.

Queremos también insistir en la idea de que, si bien son evidentes las diferencias ideológicas y de programa de los dos principales partidos que alcanzaron el poder durante el periodo 1995-2011, lo cierto es que la evolución real de las características del sistema público de pensiones en España dependió en mayor medida de la coyuntura económica existente en cada momento que del partido gobernante. Podemos observar esto si diferenciamos entre el periodo 1996-2008, marcado por el constante crecimiento de la economía española, que vivió una verdadera edad de oro durante aquellos años, y el periodo posterior a 2008, sometido a las consecuencias inmediatas de la Gran Recesión.

En la etapa 1996-2008, ambas formaciones (PP y PSOE) lideraron reformas y ajustes muy similares, y coincidieron en aspectos básicos como la defensa de un mayor nivel de contributividad o la idoneidad de avanzar en el proceso de clarificación y separación de las fuentes de financiación de la Seguridad Social. Tanto un partido como el otro, cuando

estuvieron al frente del Gobierno, lograron acuerdos con los sindicatos y la patronal, e impulsaron el crecimiento del famoso Fondo de Reserva. En esencia, no existieron grandes diferencias de calado que distanciasen la visión que cada partido mantuvo sobre las pensiones. La mayoría de las discrepancias tenían que ver con aspectos secundarios como la intensidad que debía adoptarse en la aplicación de una determinada política, los plazos de ejecución o algunas divergencias en cuanto a la interpretación de la actualidad del sistema, pero no tendían a impugnar las líneas maestras que debía seguir la reforma de las pensiones.

Aunque durante el periodo previo a la Gran Recesión no faltaron las pugnas y las polémicas entre los dos principales partidos, la fase expansiva que experimentó la economía española de finales de los noventa y principios de los 2000 creó las condiciones idóneas para que las recomendaciones programadas por el Pacto de Toledo pudieran ir desarrollándose a un ritmo razonable. Algunas de ellas, como la separación y clarificación de las fuentes de financiación, siguieron siendo tareas pendientes que se dilataron en el tiempo indefinidamente, pero teniendo en cuenta la complejidad de la reforma del sistema de pensiones el balance general fue bastante positivo.

Todo cambiaría a partir del estallido de la crisis de 2008, iniciándose una nueva etapa en la que salieron a relucir las debilidades y desequilibrios que habían pasado desapercibidos o cuya trascendencia había sido minimizada en los tiempos de crecimiento y bonanza. La intensidad del impacto fue extraordinaria, más si cabe para un país que venía de disfrutar del periodo de mayor prosperidad de su historia reciente. Además, la gravedad de la recesión fue tal que el deterioro de la economía española se produjo en un tiempo récord, lo que dio poco margen de maniobra al Gobierno para actuar en consecuencia.

A pesar de las iniciales resistencias del Ejecutivo socialista a la hora de aplicar medidas de austeridad, la realidad económica y las presiones provenientes de Europa y de diferentes organizaciones supranacionales terminaron por hacer sucumbir sus planteamientos iniciales. Desde la oposición, además, se utilizó el ejemplo de las medidas de ajuste seguidas por otros países de nuestro entorno como acicate para justificar la adopción de decisiones similares en España, aunque estas fuesen en una línea que contradijese la tendencia mantenida durante los años anteriores.

En definitiva, el principio de consenso establecido por el Pacto de Toledo en 1995 llevó a que la introducción de novedades de calado en el modelo de pensiones español fuese más costosa que en periodos anteriores, lográndose limar así las posiciones más polémicas (que pudiesen producir un cambio drástico de rumbo) como condición básica para lograr el ansiado consenso. De esta manera, si bien se evitó que la política de pensiones sufriese acusados virajes en función de la correlación de fuerzas de cada momento, también es cierto que se redujo y, sobre todo, se ralentizó la capacidad de acción de los gobiernos.

Por todo esto, creemos que tenemos elementos de juicio suficientes como para validar la hipótesis inicial, a partir de la cual planteábamos que el consenso sobre el que se fundamentó la originalidad del Pacto de Toledo tuvo unos inmediatos resultados a la hora de mantener la confianza de la opinión pública para con el sistema de pensiones. Sin embargo, esta imagen de unidad solo fue posible por medio de la renuncia a introducir en él recomendaciones claramente definidas, optándose por la inclusión de medidas formuladas en un sentido deliberadamente impreciso que permitiese acomodar en ellas las distintas sensibilidades de las formaciones políticas que se alternaron en el poder.

No quisiéramos concluir estas reflexiones finales sin realizar un balance de los efectos de la reforma de 2011 y su trascendencia en las aceleradas transformaciones que el sistema de pensiones español ha experimentado en poco más de un década hasta el día de hoy.

Recordemos que la Ley 27/2011, sobre Actualización, adecuación y modernización de la Seguridad Social, trajo consigo la implementación de una serie de medidas paramétricas que tuvieron como objetivo subsanar los graves problemas de solvencia que enfrentaba el sistema de pensiones español y reforzar su contributividad. Rodeada de una fuerte polémica, el aspecto más reseñable de la reforma fue la elevación de la edad legal de jubilación hasta los 67 años, exigiendo 37 años de cotización efectiva para alcanzar el 100% de la pensión contributiva. También fue muy criticado el incremento del periodo de cálculo de base reguladora de las pensiones hasta los 25 años de cotización. Y una de las grandes novedades fue la inclusión de un nuevo concepto para regular la cuantía futura de la prestación de jubilación: el factor de sostenibilidad. A partir de 2027 entraría en funcionamiento un nuevo cálculo de las pensiones que compararía la esperanza de vida a los 67 en el momento de entrada en vigor de la nueva directriz (2027) y la esperanza de vida a los 67 años del momento en que se realice cada una de las revisiones periódicas.

Este elenco de reformas, aunque terminó contando con el apoyo de los agentes sociales, fue muy impopular y supuso la sepultura política definitiva del Gobierno de Rodríguez Zapatero. La consecuencia directa fue la victoria del PP en las elecciones generales anticipadas del 20 de noviembre de 2011, dando paso a la X legislatura. El nuevo Ejecutivo de Mariano Rajoy se conformó en uno de los momentos más delicados de la etapa de crisis. Entre 2008 y 2013 se perdieron el 15% de los cotizantes como consecuencia de la recesión económica a la vez que se disparó el gasto en pensiones en un 30% como resultado del incremento del número de jubilados y la proliferación de nuevas pensiones más altas. Este cóctel explosivo devino en que por primera vez desde el inicio de la crisis de 2008 el presupuesto de la Seguridad Social entró en déficit⁹⁹⁶.

Como era de esperar, todas las alarmas se dispararon. La sostenibilidad del sistema, muy frágil y cuestionada durante los años previos, peligraba seriamente y se encontraba al borde del abismo. En vista de la incapacidad de que la reforma de 2011 por sí sola pudiera enfrentar una realidad cambiante que empeoraba a marchas forzadas, el Gobierno del PP emprendió una nueva reforma de las pensiones en 2013. Pese a que pretendía ser una propuesta original de la nueva Administración, lo cierto es que la reforma de 2011 sentó un precedente claro y las líneas maestras de los cambios acaecidos en 2013 estuvieron fuertemente inspiradas en la Ley 27/2011.

La nueva disposición normativa (Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social) intensificó el proceso de reducción de las pensiones y control del gasto público por medio de dos elementos. En primer lugar, la aplicación del factor de sostenibilidad al que ya hacía mención la reforma de 2011 fue adelantada a 2019. A partir de entonces, el previsible aumento de la esperanza de vida a los 67 años sería utilizado como justificación para la bajada de la cuantía de las pensiones iniciales. Y en segundo lugar, se introdujo el “índice de revalorización”, una nueva fórmula de actualización de las pensiones que venía a sustituir la revalorización según el IPC y cuya aplicación iniciaría en 2014⁹⁹⁷. Este nuevo índice calcularía las nuevas prestaciones de acuerdo a la evolución financiera de la Seguridad Social, previéndose una pérdida de capacidad

⁹⁹⁶ ZUBIRI, I., “Las pensiones en España: situación y alternativas de reforma”, *Papeles de economía española*, 147 (2016), p. 169.

⁹⁹⁷ HERNÁNDEZ DE COS, P., JIMENO SERRANO, J. F. y RAMOS, R., “El sistema público de pensiones en España: situación actual, retos y alternativas de reforma”, *Banco de España – Documentos Ocasionales*, n.º. 1.701 (2017), pp. 18-19.

adquisitiva de los pensionistas desde el corto plazo pero reduciendo los gastos del sistema⁹⁹⁸.

Según Zubiri, las medidas incluidas en las reformas de 2011 y 2013 afectarían negativamente a los futuros pensionistas, viéndose reducida la cuantía de la pensión mediana al rebajar la pensión anual y reducir el número de años de cobro. Con respecto al factor de sostenibilidad de 2013, este iría reduciendo progresivamente la prestación de jubilación en torno a 0,25% anual. Por su parte, aunque el cálculo de la actualización de las pensiones que introduce el factor de revalorización es complejo, existen altas probabilidades de que el crecimiento de las pensiones se vea limitado. Como consecuencia, el efecto de la inflación afectará de manera mucho más profunda a los pensionistas, que verán reducido el valor real de sus prestaciones⁹⁹⁹.

Durante el resto de la década de 2010 el gasto público en España ha continuado en niveles superiores a la media de la Unión Europea y el saldo del sistema de Seguridad Social ha seguido en números negativos (con un déficit del 1,34% en 2019). La aplicación del índice de revalorización de 2013 se mantuvo durante el periodo 2014-2017 pero durante los ejercicios de 2018 y 2019 se excepcionó su cumplimiento al aprobarse incrementos del 1,7% y 1,6% (cuando hubiera correspondido un aumento exclusivamente del 0,25%). De igual manera, también se ha mantenido una política de laxitud respecto a otras directrices aprobadas en las reformas de principio de década como la postergación de la entrada en vigor del factor de sostenibilidad y, finalmente, su reciente derogación en 2022¹⁰⁰⁰.

A partir de la constitución de un nuevo Gobierno de coalición entre el PSOE y Unidas Podemos en 2019 se han producido novedades de gran relevancia. En primer lugar, en noviembre de 2020 (en plena pandemia de COVID-19) el Congreso de los Diputados aprobó la tercera renovación del Pacto de Toledo desde su fundación (después de las de 2003 y 2011). Se refrendaban así 21 recomendaciones (algunas continuación de las originales y otras nuevas) redactadas por la Comisión de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo.

⁹⁹⁸ Cfr. ROSADO CEBRIÁN, B. y ALONSO FERNÁNDEZ, J. J., “Reformas de las pensiones públicas y privadas en España: Persiguiendo la solvencia y la suficiencia”, *Estudios de economía aplicada*, 33-3 (2015), pp. 862-863.

⁹⁹⁹ ZUBIRI, I., “Las pensiones en España: situación y alternativas de reforma”, *op. cit.*, p. 173.

¹⁰⁰⁰ GARCÍA DÍAZ, M. A., “La reforma del sistema público de pensiones 2022 y 2023. Contenido y posibles efectos”, *FEDEA-Estudios sobre la Economía Española*, 2023/08 (marzo de 2023), pp. 1-22.

Esta revisión sirvió de base para la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones, la primera gran reforma del sistema desde 2013. Para ser más exactos, esta ley derogaba la reforma del PP de aquel año y, con ello, conceptos como el del índice de revalorización o el factor de sostenibilidad. La actualización anual de las pensiones volvió a calcularse en función de la evolución del IPC. Por lo que respecta al factor de sostenibilidad, este ha sido sustituido por el “Mecanismo de Equidad Intergeneracional”, una compleja fórmula a partir de la cual se han aumentado las cotizaciones en un 1,2% con el fin de destinar los ingresos obtenidos a un fondo de reserva hasta 2032. Se trata de una contribución adicional para generar unos ingresos extraordinarios que serán utilizados en el futuro para hacer frente al pago de las pensiones.

Finalmente, las últimas novedades en materia de pensiones se produjeron en marzo de 2023. Se ha creado un nuevo sistema de cotización para los trabajadores autónomos que se introducirá progresivamente hasta 2032 y por el cual desaparece la posibilidad de elegir la base de cotización independientemente de los ingresos obtenidos. La finalidad de fondo es lograr acercar las bases de cotización a las rentas que realmente perciben los autónomos. Adicionalmente, se elevan progresivamente las bases máximas de cotización entre 2025 y 2050 y se imponen nuevas limitaciones a la cuantía de las pensiones máximas. También se ha aprobado la igualación de las pensiones mínimas al 60% de la renta mediana en 2027. Finalmente, destacamos la introducción de una nueva forma más flexible de seleccionar los años de cotización tenidos en cuenta para el cálculo de la base reguladora: o bien se mantienen los últimos 25 años o se utilizan los últimos 29 desechando los dos peores¹⁰⁰¹.

Asistimos, por lo tanto, a un proceso de revisión de las reformas de 2011 y 2013, caracterizadas por la adopción de duras medidas de austeridad y rebaja de las prestaciones. La pregunta que nos hacemos es si esta intención de abrir una nueva etapa de corte expansionista podrá ser compatibilizada con los grandes retos presentes y futuros de la Seguridad Social. Desafíos que, como el envejecimiento demográfico o el incremento del gasto social, no han sido resueltos ni parece que podrán ser solucionados en los años venideros.

¹⁰⁰¹ *Ibidem.*

FUENTES DOCUMENTALES Y BIBLIOGRAFÍA

1. Fuentes documentales

1.1. Legislación

- Real Decreto-ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo.
- 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.
- Ley 26/1985, de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social.
- Ley 8/1987, de 8 de junio, de regulación de los planes fondos de pensiones.
- Real Decreto-ley 3/1989, de 31 de marzo, de medidas adicionales de carácter social.
- Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas específicas en materia de Salud Pública.
- Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.
- Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas.
- 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.
- Ley 10/1994, de 19 de mayo, de Medidas Urgentes de Fomento de la Ocupación.
- Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal.
- Ley 11/1994, de 19 de mayo, por la que se modifican determinados artículos de Estatuto de los Trabajadores, del Texto articulado de la Ley de Procedimiento Laboral y de la Ley sobre Infracción y Sanciones de orden social.
- Ley Orgánica 14/1994, de 19 de mayo, en virtud de la cual se incluye una Disposición Adicional 4ª, en la Ley Orgánica 11/1985.
- Real Decreto-Ley 8/1997, de 16 de mayo, de medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo y el fomento de la contratación indefinida.

- Real Decreto-Ley 9/1997, de 16 de mayo, por el que se regulan incentivos en materia de Seguridad Social y de carácter fiscal para el fomento de la contratación indefinida y la estabilidad en el empleo.
- Ley 24/1997, de 16 de julio, sobre consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social.
- Ley 64/1997, de 26 de diciembre, por la que se regulan los incentivos en materia de Seguridad Social y de carácter fiscal para el fomento de la contratación indefinida y la estabilidad del empleo.
- Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.
- Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras Normas Tributarias.
- Real Decreto-ley 16/2001, de 27 de diciembre, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible.
- Ley 35/2002, de 12 de julio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible.
- Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.
- Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.
- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.
- Ley 18/2007, de 4 de julio, por la que se procede a la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos.
- Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo.
- Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social.
- Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

- Real Decreto-ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo.
- Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo.
- Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

1.2.Documentación relativa a los trabajos de reforma del sistema de la Seguridad Social

- Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social, 13 de julio de 2006. Disponible en: [https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/41df1495-bad0-4124-abe8-0db454d0c999/Acuerdo_medidas_Seguridad_Social%28Castellano%29.pdf?MOD=AJPERES](https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/41df1495-bad0-4124-abe8-0db454d0c999/Acuerdo_medidas_Seguridad_Social%28Castellano%29.pdf?M OD=AJPERES) (fecha de acceso: 07/05/2022).
- Documento sobre revisión del Pacto de Toledo, de 29 de enero de 2010. Disponible en: <https://personal.us.es/jesusacruz/Propuesta%20gobierno%20revision%20pensiones.pdf> (fecha de acceso: 01/05/2022).
- Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones. Disponible en: http://portal.ugt.org/actualidad/2011/febrero/acuerdo_social_y_economico.pdf (fecha de acceso: 09/05/2022).

1.3.Fuentes periódicas

- *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (1993-2011)
- *Diario de Sesiones del Senado* (1993-2011)
- *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (1993-2011)
- *El País* (1993-2011)
- *ABC Madrid* (1993-2011)

- *Gaceta de Madrid* (1993-2011)
- *BBC News* (2010)

1.4.Fuentes estadísticas

- Instituto Nacional de Estadística (INE)
- Infoelectoral (Ministerio del Interior)
- Banco Mundial
- Eurostat

1.5.Documentación de partidos políticos

- PSOE, Programas electorales 1977, 1979, 1982, 1986, 1989, 1993, 1996, 2000, 2004, 2008, 2011, 2016, 2019(a) y 2019(b). Disponibles en: <https://www.psoe.es/transparencia/informacion-politica-organizativa/programa/> (fecha de acceso: 14/05/2022).
- PP, Programas electorales 1977, 1979, 1982, 1986, 1989, 1993, 1996, 2000, 2004, 2008, 2011, 2015, 2016, 2019(a) y 2019 (b). Disponibles en: <http://www.pp.es/conocenos/programas> (fecha de acceso: 14/05/2022).
- IU, Programas electorales 1977 (PCE), 1986, 1989, 1993, 1996, 2000, 2004, 2008, 2011, 2015(a), 2015(b), 2016. Disponibles en: <https://izquierdaunida.org/archivohistoricoprogramas/> (fecha de acceso: 14/05/2022).

1.6.Documentación del Archivo Central del Ministerio de Trabajo y Economía Social (MITES)

- Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Cursos, jornadas y congresos (1993-1998), Curso sobre la reforma laboral y de la Seguridad Social: la reforma del mercado de trabajo, SIG R.E. 2004/2, caja 34.
- Subsecretaría, Subsecretaría particular (1982-1999), Ponencia del Congreso para la Reforma de la Seguridad Social, enero de 1995. Proyecto de Informe elaborado

por la Ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deben acometerse, SIG R.E. 2005/16, caja 74.

- SGT, SG Informes Socioeconómicos y Documentación, Estudios incluidos en el programa del departamento (1989-2003), Opinión pública y pensiones. Demoscopia S.A., SIG R.E. 2007/15, caja 34.
- SGT, SG de Relaciones con las CCAA e Informes sobre Seguridad Social, e Inmigración y Emigración, Informes sobre disposiciones y otros actos administrativos (2003-2004), Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se autoriza en el ejercicio 2003 la dotación y materialización del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, SIG R.E. 2007/15, caja 206551.
- SGT, SG de Relaciones con las CCAA e Informes sobre Seguridad Social, e Inmigración y Emigración, Informes sobre disposiciones y otros actos administrativos (2003-2004), Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se autoriza en el ejercicio 2003 una dotación adicional y materialización financiera del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se autoriza en el ejercicio 2003 una dotación adicional y materialización financiera del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, SIG R.E. 2007/15, caja 206558.
- SGT, SG de Relaciones con las CCAA e Informes sobre Seguridad Social, e Inmigración y Emigración, Informes sobre disposiciones y otros actos administrativos (2003-2004), Acuerdo por el que se autoriza en el ejercicio 2003 una segunda dotación adicional y materialización financiera del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, Acuerdo por el que se autoriza en el ejercicio 2003 una segunda dotación adicional y materialización financiera del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, SIG R.E. 2007/15, caja 206563.
- SGT, SG de Relaciones con las CCAA e Informes sobre Seguridad Social, e Inmigración y Emigración, Informes sobre disposiciones y otros actos administrativos (2003-2004), Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se

autoriza en el ejercicio 2003 una tercera dotación adicional y materialización del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se autoriza en el ejercicio 2003 una tercera dotación adicional y materialización del Fondo de Reserva de la Seguridad Social (fecha 09/12/2003), SIG R.E. 2007/15, caja 206570.

- SGT, SG de Relaciones con las CCAA e Informes sobre Seguridad Social, e Inmigración y Emigración, Informes sobre disposiciones y otros actos administrativos (2003-2004), Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se autoriza en el ejercicio 2004 la dotación y materialización del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se autoriza en el ejercicio 2004 la dotación y materialización del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, SIG R.E. 2007/15, caja 206577.

- Vicesecretaría General Técnica, Consejo de Ministros, 2008, Acuerdo por el que se autoriza en el ejercicio 2008 una dotación y materialización al Fondo de Reserva de la Seguridad Social, SIG: R.E. 2019/12, caja 211484.

- Vicesecretaría General Técnica, Consejo de Ministros, 2008, Acuerdo por el que se autoriza en el ejercicio 2008 una dotación adicional y materialización al Fondo de Reserva de la Seguridad Social, SIG: R.E. 2019/12, caja 211489.

2. Bibliografía

- ADELANTADO, J. (coord.), *Cambios en el Estado del Bienestar*, Barcelona, Icaria, 2000.
- ÁGUILA TEJERINA, R. de y COTARELO, R. (coords.), *Transición política y consolidación emocrática, España (1975-1986)*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992.
- AHEDO, M., *Dinamarca & España: una sociología comparada, histórica y pública*, Valencia, 2017, pp. 112-113.
- ALARCÓN CARACUEL, M. R., *La Seguridad Social en España*, Madrid, Aranzadi, 1999.
- ALCAIDE INCHAUSTI, A., “El gasto público en la democracia española. Los hechos”, *Papeles de Economía Española*, 37 (1988), pp. 2-41.
- ALCALDE GONZÁLEZ, V., “La condición del trabajador poskeynesiano: el precariado frente a la contrarrevolución neoliberal”, *Revista Internacional de Pensamiento Político*, 15 (2020), pp. 287-303.
- ALDA GARCÍA, M. et al., *Los sistemas de previsión social en la Unión Europea: los sistemas públicos y privados de pensiones*, Madrid, Quiasmo, 2009.
- ALEMANY BRIZ, J. M. (ed.), *La inmigración, una realidad en España*, Zaragoza, Diputación General de Aragón, 2002.
- ALONSO MESEGUER, J., “La política y las pensiones vs la política de pensiones en España”, *Papeles de economía española*, 113 (2007), pp. 253-264.
- _____ y CONDE RUIZ, J. I., “Reforma de las pensiones: la experiencia internacional”, *Información comercial española*, 837 (2007), pp. 179-194.
- ÁLVAREZ JUNCO, J. (ed.), *Historia de la acción social pública en España. Beneficiencia y Previsión*, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales, 1990.
- _____ y SHUBERT, A. (eds.), *Nueva historia de la España contemporánea (1808-2018)*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2018.
- ÁLVAREZ PATALLO, J. A., “El origen y desarrollo de la Seguridad Social: una perspectiva materialista”, *Estudios de Deusto*, 59-2 (junio-diciembre de 2011), pp. 13-62.

- ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, M., *Un sistema de pensiones sostenible*, Madrid, Observatorio de Pensiones Caser, 2013.
- ANDERSEN, J. G., “The Danish Pension System”, *Working Paper*, 2016, p. 2. Disponible en: https://www.politics-society.aau.dk/digitalAssets/661/661770_goul-andersen-danish-pension-system.short-paper.2016.pdf (fecha de acceso: 01/08/2023).
- ANDRÉS SANZ, J. de, “¡Quieto todo el mundo!” El 23-F y la transición española”, *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, 5 (2001), pp. 55-88.
- ANTÓN MORÓN, A., *La reforma del sistema de pensiones*, Madrid, Talasa, 2010.
- APARICIO TOVAR, J., “El sistema de la seguridad social desde 1963 a 1978. Hitos legislativos más importantes de su evolución”, en GONZÁLEZ MADRID, D. A. y ORTIZ HERAS, M. (coords.), *El Estado del Bienestar entre el franquismo y la transición*, Madrid, Sílex, 2020, pp. 49-68.
- ARETA MARTÍNEZ, M. (coord.), *La reforma de la Seguridad Social de 2007-2008*, Pamplona, Aranzadi, 2008.
- ASHFORD, D., *La aparición de los estados de bienestar*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989.
- BARCIELA, C. et al., *La España de Franco (1939-1975): economía*, Madrid, Síntesis, 2001.
- BAREA TEJEIRO, J., *El sistema de pensiones en España: análisis y propuestas para su viabilidad*, Madrid, Círculo de Empresarios, 1995.
- _____, GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. et al., *Pensiones y prestaciones por desempleo*, Bilbao, Fundación BBV, 1996.
- BARRADA RODRÍGUEZ, A., *La financiación de la protección social en España: a propósito del Pacto de Toledo*, Madrid, Consejo Económico y Social, 1997.
- BARRIOS BAUDOR, G., “La «revisión» del Pacto de Toledo”, *Temas Laborales*, 73 (2004), pp. 145-176.
- BAYLOS GRAU, A. P., *Las relaciones laborales en España desde la Constitución hasta nuestros días (1978-2003)*, Madrid, GPS-Madrid, 2003.
- BÉLAND, D., “The Great Social Security Debate”, *International Journal*, 64-1 (2009), pp. 115-123.

- BELTRÁN, C. *et al.*, *La España democrática (1975-2000): economía*, Madrid, Síntesis, 2010.
- BERNAL ALONSO, M. A. y MÍGUEZ MARTÍN, S., *España: Una nueva hora de ruta para el ahorro*, Madrid, Instituto de Estudios Bursátiles, 2014.
- BLACKBURN, R., *El futuro del sistema de pensiones: crisis financiera y Estado de bienestar*, Madrid, Akal, 2010.
- BLAKE, D., “The United Kingdom Pension System: Key Issues”, *Pensions Institute*, vol. 8-4 (2003), pp. 330-375.
- BLANCO, F. *et al.*, “El sistema de pensiones de la Seguridad Social”, en SALINAS JIMÉNEZ, J. y ÁLVAREZ GARCÍA, S. (coords.), *El gasto público en la democracia*, Madrid, Ministerio de Hacienda-Instituto de Estudios Fiscales, 2003, pp. 223-254.
- _____, *Redistribución y equidad en el sistema español de pensiones de jubilación: las reformas del Pacto de Toledo*, Madrid, Consejo Económico y Social, 1999.
- BLASCO LAHOZ, J. F., *La reforma de la Seguridad Social: el Pacto de Toledo y su desarrollo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997.
- BOADO-PENAS, M^a. C., “Reformas del sistema de pensiones: La Experiencia Sueca”, *FEDEA – Documento de Trabajo 03* (2021), pp. 1-24.
- BÖRSCH-SUPAN, A. y WILKE, C., “The German Public Pension System: How It Was, How It Will Be” (Working Paper), *National Bureau of Economic Research*, Cambridge, 2004, pp. 1-57.
- BOZIO, A., CRAWFORD, R. y TETLOW, G., “The history of state pensions in the UK: 1948 to 2010”, *Institute for Fiscal Studies*, 2010, pp. 1-79. Disponible en: https://ifs.org.uk/sites/default/files/output_url_files/bn105.pdf (fecha de acceso: 15/07/2023).
- BRETIN, C., *100 años de Seguridad Social en España (1900-2000)*, Madrid, Dykinson, 2009.
- BREWER, M. y EMMERSON, C., “Two Cheers for the Pension Credit?”, *Institute for Fiscal Studies*, 2003, pp. 1-18. Disponible en: <https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/14859/1/14859.pdf> (fecha de acceso: 15/07/2023).

- BURGAYA, J., *El Estado de bienestar y sus detractores: a propósito de los orígenes y la encrucijada del modelo social europeo en tiempos de crisis*, Barcelona, Ediciones Octaedro, 2013.
- CABANILLAS BERMÚDEZ, J. M., *El pacto de Toledo. Análisis descriptivo del sistema nacional de la Seguridad Social en España*, Madrid, Tecnos, 1997.
- CABRÉ PLA, A. M. et. al., “Demografía y crecimiento de la población española durante el siglo XX”, en PIMENTEL SILES, M. (coord.), *Mediterráneo económico (vol. 1): Procesos migratorios, economía y personas*, Almería, Cajamar, 2002, pp. 121-138.
- CABRERA, M., “Los Pactos de la Moncloa: acuerdos políticos frente a la crisis”, *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, 26 (2011), pp. 81-110.
- _____, *El reformismo social en España (1870-1900): En torno a los orígenes del Estado del Bienestar*, Valencia, Universidad de Valencia, 2014.
- CACHÓN RODRÍGUEZ, L., “Inmigración y mercado de trabajo en España”, *Economía exterior: Estudios de la revista Política Exterior sobre la internacionalización de la economía española*, 28 (2004), pp. 49-58.
- CACHÓN VILLAR, P., “La reforma laboral de 1997 y su incidencia en la empresa”, *Cuadernos de Estudios Empresariales*, 8 (1998), pp. 293-307.
- CACIAGLI, M., “España 1982: Las elecciones del cambio”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 28 (1984), pp. 85-118.
- CALLE VELASCO, M^a. D. de la, “Las organizaciones obreras y patronales ante la reforma social del Estado”, en CALLE VELASCO, M^a D. de la y REDERO SAN ROMÁN, M. (eds.), *Movimientos sociales en la España del siglo XX*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2008, pp. 81-103.
- _____, “Mutualidades laborales en el régimen de Franco”, en *Congreso de la Asociación Española de Historia Económica*, Murcia, 2008, pp. 1-20.
- _____, “Sobre los orígenes del Estado social en España”, *Ayer*, 25 (1997), pp. 127-150.
- _____, *La Comisión de Reformas Sociales, 1883-1903: Política social y conflicto de intereses en la España de la Restauración*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989.

- CALVO-MANZANO JULIÁN, M., “Los inicios del seguro obligatorio de vejez en el sector agrario español (1919-1931)”, en MARTÍN LÓPEZ, M. A. (coord.), *Hacia la consolidación del derecho a la tierra en el orden internacional*, Madrid, Dykinson, 2020, pp. 239-253.
- CAMÓS VICTORIA, I. et al., *La reforma de los sistemas de pensiones en Europa: los sistemas de pensiones de Países Bajos, Dinamarca, Suecia, Reino Unido, Italia, Francia y Alemania vistos desde España*, Murcia, Laborum, 2017.
- CAMPO SÁNCHEZ, C., “Krausismo y catolicismo conservador ante la reforma social”, en ÁLVAREZ LÁZARO, P. F. (coord.), *Los límites del Estado: una revisión krausista con proyección en Iberoamérica*, Madrid, Universidad Pontificia de Comillas, 2020.
- CAMPO, S. del y RODRÍGUEZ-BRIOSO, M^a del M., “La gran transformación de la familia española durante la segunda mitad del siglo XX”, *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 100 (octubre-diciembre de 2002), pp. 103-165.
- CAMPOS EGOZCUE, B., “La construcción de una política social de vejez en España: del franquismo a la normalización democrática”, *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 73 (enero-marzo 1996), pp. 239-263.
- CANAL, J. (dir.), *Historia Contemporánea de España* (vol. 2), Barcelona, Taurus, 2017.
- CARDENAL CARRO, M., “El nuevo «pacto de Toledo»”, *Aranzadi social*, 5 (2003), pp. 223-246.
- CARRERAS, A. y TAFUNELL, X., *Historia económica de la España contemporánea*, Barcelona, Crítica, 2003.
- CASANOVA, J., “Las enseñanzas de la transición democrática en España”, *Ayer*, 15 (1994.3), pp. 15-54.
- CASTILLO, S. (dir.), *Solidaridad, seguridad, bienestar: cien años de protección social en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008.
- CASTRO ALFÍN, D., “Las necesidades sociales y su cobertura: 1800-1868”, en VV.AA., *Historia de la acción social pública en España: Beneficencia y Previsión*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990.
- CEBOLLA BOADO, H. y GONZÁLEZ FERRER, A. (coords.), *Inmigración, ¿integración sin modelo?*, Madrid, Alianza, 2014.

- CEBRIÁN, I. y MORENO, G., “Desigualdades de género en el mercado laboral”, *Panorama Social*, 27 (2018), pp. 47-63.
- CERDERIRA GUTIÉRREZ, I., “Los servicios sociales del franquismo a la Constitución”, *Cuadernos de Trabajo Social*, 135 (1987), pp. 135-158.
- DIAMOND, P., “L’avenir de la *Social Security* aux États-Unis”, *Revue de l’OFCE*, 170 (2020), pp. 15-57.
- CHABANNES, M., “La última reforma de las pensiones en Francia: Entre equilibrio económico y resistencia social”, *Lex Social: Revista de Derechos Sociales*, 13-2 (2023), pp. 1-18.
- COMÍN, F., “La Protección Social en la Democracia (1977-2008)”, en CASTILLO, S., *Solidaridad, seguridad, bienestar: cien años de protección social en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008, pp. 161-199.
- _____ y HERNÁNDEZ, M., *Crisis económicas en España: 1300-2012: lecciones de la historia*, Madrid, Alianza, 2013.
- CONDE RUIZ, J. I. y GONZÁLEZ, C. I.: “European pension system: Bismarck or Beveridge?”, en *Documentos de Trabajo*, 2018-1, FEDEA, pp. 1-16.
- _____ y _____, “Reforma de pensiones 2011 en España”, *Hacienda Pública Española*, 204 (2013), pp. 9-44.
- CONEJERO PAZ, E., “La política de inmigración en España”, *3c Empresa: investigación y pensamiento crítico*, 1.8 (2012), pp. 1-27.
- CONTI, F. y SILEI, G., *Breve storia dello Stato sociale*, Roma, Carocci, 2013.
- CONTRERAS CASADO, M. y CEBRIÁN ZAZURCA, E., “La Ley para la Reforma Política: Memoria y legitimidad en los inicios de la Transición española a la democracia”, *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, 168 (abril-junio de 2015).
- COSTAS COMESAÑA, A., “Lo que nos revela la crisis financiera de 2008. Acerca del capitalismo actual”, *Ayer*, 90 (2013.2), pp. 233-246.
- CUESTA BUSTILLO, J., “Evolución de la previsión social española en el primer tercio del siglo XX: los primeros seguros sociales en los años veinte”, en *De la beneficencia al bienestar social: cuatro siglos de acción social (I Seminario de Historia de la Acción Social)*, Madrid, Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales, 1986, pp. 195-226.

- _____, *Hacia los seguros sociales obligatorios: la crisis de la Restauración*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988.
- _____, *Una esperanza para los trabajadores: las relaciones entre España y la Organización Internacional del Trabajo (1919-1939)*, Madrid, Consejo Económico y Social, 1994.
- DEHESA ROMERO, G. de la, *La primera gran crisis financiera del siglo XXI. Orígenes, detonantes, efectos, respuestas y remedios*, Madrid, Alianza Editorial, 2009.
- DELGADO, L. E., *La nación singular: fantasías de la normalidad democrática española (1996-2011)*, Madrid, Siglo XXI de España Editores S.A., 2014.
- DEVESA, E. y DOMENECH, R., “Las cuentas nocionales individuales: elemento central de la reforma del sistema de pensiones en España”, *Fedea Policy Papers*, 2021-2 (febrero de 2021), pp. 1-20.
- DEWITT, L., “The Development of Social Security in America”, *Social Security Bulletin*, 70-3 (2010), pp. 1-26.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, José M., “La sostenibilidad de las pensiones públicas en España: aspectos básicos”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, 3 (2021), pp. 276-290.
- DOMÍNGUEZ, M. *et al.*, “«The house belongs to both»: undoing the gendered división of housework”, *Community, Work & Family*, 20-4 (2017), pp. 424-443.
- DOVAL MARTÍNEZ, R. I., “Del Instituto Nacional de Previsión al Instituto Nacional de la Seguridad Social”, en GARCÍA MURCIA, J. y CASTRO ARGÜELLES, M. A. (dirs.), *Legislación histórica de previsión social*, Pamplona, Aranzadi, 2009, pp. 171-202.
- DUARTE, Á., “La vida política”, en CANAL, Jordi (dir.), *Historia Contemporánea de España* (vol. 2), Barcelona, Taurus, 2017, pp. 271-320.
- DURÁN HERAS, A., “Mujer y pensiones en España”, *Economía y sociología del trabajo*, 13-14 (1991), pp. 144-152.
- DVOSKIN, N., “Derechos, luchas y políticas públicas: la Seguridad Social en Estados Unidos en la década de 1960”, *Historia 396*, 2-1 (2012), pp. 67-85.
- ELUTERÁN, A., “Las pensiones públicas de vejez en España, 1908-1936”, en Pons Pons, J. y SILVESTRE RODRÍGUEZ, J. (coords.), *Los orígenes del estado de*

bienestar en España, 1900-1945: los seguros de accidente, vejez, desempleo y enfermedad, Zaragoza, Universidad de Zaragoza, 2010, pp. 151-182.

- _____, “Las primeras pensiones públicas de vejez en España: un estudio del Retiro Obrero, 1909-1936”, *Revista de historia industrial*, 32 (2006), pp. 33-67.
- ESPING-ANDERSEN, G., “Las tres economías políticas del Estado de bienestar”, en VV.AA., *Desarrollo Institucional y Conflicto. De la geopolítica a la distribución del ingreso*, Buenos Aires, Banco de Desarrollo de América Latina, pp. 229-266.
- _____, *Fundamentos sociales de las Economías postindustriales*, Barcelona, Ariel, 2001.
- _____, *Los tres grandes retos del Estado del bienestar*, Barcelona, Ariel, 2010.
- _____, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990.
- _____, *Why we need a new welfare state*, Oxford, Oxford University Press, 2002.
- *Euronews*, “¿En qué consiste la polémica reforma de las pensiones que quiere impulsar Macron en Francia?”, 04-XII-2019. Disponible en: <https://es.euronews.com/2019/12/04/en-que-consiste-la-polemica-reforma-de-las-pensiones-que-quiere-impulsar-macron-en-franci> (fecha de acceso: 08/07/2023).
- FERNÁNDEZ KRANZ, D., “Wage adjustment in Spain during the economic crisis”, *Spanish Economic and Financial Outlook*, vol. 3, 3 (2014), pp. 53-62.
- FERNÁNDEZ LÓPEZ, J., *Los militares en el cambio de régimen político en España (1969-1982)*, Madrid, Trotta, 1998.
- FERNÁNDEZ NAVARRETE, D., “La crisis económica española: una gran operación especulativa con graves consecuencias”, *Estudios Internacionales: Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile*, 183 (enero-abril) (2016), pp. 119-151.
- FERNÁNDEZ ORRICO, F. J., “Sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social y edad de jubilación en el Acuerdo Social y Económico de 2011”, *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, 1 (2011), pp., 383-400.

- FERRERA, M., *Le politiche sociali*, Bolonia, Il Mulino, 2019.
- _____ *et al.*, *Alle radici del Welfare all'italiana: Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Venecia, Marsilio, 2012, pp. 32-33.
- France24, “Treinta años de batallas sobre el sistema de pensiones en Francia”, 7-III-2023. Disponible en: <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20230307-treinta-a%C3%B1os-de-batallas-sobre-el-sistema-de-pensiones-en-francia> (fecha de acceso: 05/07/2023).
- FUCHS, M., “La reforma de las pensiones en Europa”, en *La reforma de las pensiones*, Murcia, Ediciones Laborum, 2011, pp. 9-28.
- FUENTE LAVÍN, M. de la, *El sistema de pensiones en España: evolución y perspectivas de futuro*, Granada, Comares, 2006.
- FUENTE, Á. de la *et al.*, “¿Hacia una contrarreforma de pensiones? Notas para el Pacto de Toledo”, *Hacienda Pública Española – Review of Public Economics*, 232 (2020), pp. 115-143.
- _____ *et al.*, “La salud financiera del sistema público de pensiones español: proyecciones de largo plazo y factores de riesgo”, *Hacienda Pública Española – Review of Public Economics*, 229 (2019), pp. 123-156.
- FUENTE, L. de la, “Franco y la Seguridad Social”, *Razón española: Revista bimestral de pensamiento*, 104 (2000), pp. 317-330.
- GALLEGOS LOSADA, R., “Pension Systems in the European Union After Brexit: Its Impact on Public Pensions”, *Lex Social: Revista jurídica de los Derechos Sociales*, 8-2 (julio-diciembre de 2018), pp. 147-165.
- _____, *El dilema de las pensiones en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016.
- _____, *Sistemas privados de pensiones en las empresas españolas*, Madrid, Universidad Rey Juan Carlos-Dykinson, 2001.
- GÁLVEZ MUÑOZ, L., RODRÍGUEZ-MODROÑO, P. y MATOS LÓPEZ, M., “Análisis histórico y de género del paro en España, desde el franquismo a la España democrática”, *Historia Social*, 96 (2020), pp. 129-148.
- GARCÍA BACEDAS, G., “La Seguridad Social complementaria en España”, en *III Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Valencia, Tirant lo Blanch, Valencia, 1993, pp. 17-48.

- GARCÍA CASTAÑO, F. J. y MURIEL LÓPEZ, C. (coords.), *La inmigración en España: contextos y alternativas*, Granada, Universidad de Granada, 2002.
- GARCÍA DELGADO, J. L. y JIMÉNEZ, J. C., *Un siglo de España: la economía*, Madrid, Marcial Pons, 1999.
- GARCÍA DÍAZ, M. A., “El sistema público de pensiones español ante el envejecimiento”, *Información Comercial Española: Revista de Economía*, 908 (2019), pp. 49-64.
- _____, “La reforma del sistema público de pensiones 2022 y 2023. Contenido y posibles efectos”, *FEDEA-Estudios sobre la Economía Española*, 2023/08 (marzo de 2023), pp. 1-22.
- GARCÍA GONZÁLEZ, G., “Trabajo, familia y previsión social en el primer franquismo: el plus de cargas familiares”, *Iuslabor*, 3 (2021), pp. 206-241.
- GARCÍA MURCIA, J. et al., *La previsión social en España: del Instituto Nacional de Previsión al Instituto Nacional de Seguridad Social*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2007.
- GARCÍA ROCA, J. y LACOMBA VÁZQUEZ, J. (coords.), *La inmigración en la sociedad española: una radiografía multidisciplinar*, Barcelona, Ediciones Bellaterra, 2008.
- GARCÍA ROMERO, B. et al. (coords.), *La reforma de la pensión de jubilación*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014.
- GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I. y MERCADER UGUINA, J. R. (dirs.), *La reforma de la Seguridad Social 2011*, Valladolid, Lex Nova, 2011.
- GÁRMIR, L. et al. (coords.), *Política económica de España*, Madrid, Alianza, 2013.
- GARRIDO MEDINA, L., GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, J. J. y MUÑOZ COMET, J., “Mercado de trabajo y clases sociales”, en GONZÁLEZ, J. J. (ed.), *Cambio social en la España del siglo XXI*, Madrid, Alianza, 2022, pp. 221-250.
- GENTILE, A., “El plan de reforma del sistema de pensiones italiano: las características de una transición estructural”, *Documentos de trabajo (CSIC. Unidad de Políticas Comparadas)*, 1 (2004), pp. 1-45.
- GÓMEZ DE PEDRO, M. E., *El Estado del Bienestar. Presupuestos éticos y políticos* (tesis doctoral), Barcelona, Universidad de Barcelona, 2001.

- GÓMEZ SÁNCHEZ, V., “Las pensiones públicas en España: la eficiencia del sistema de reparto en perspectiva histórica. Análisis de las reformas del sistema”, en RUESGA BENITO, S. *et al.* (coords.), *¿Cobramos la pensión? Cómo sostener el sistema público de pensiones*, Madrid, Pirámide, 2017, pp. 69-93.
- GONZÁLEZ CASTILLEJO, M^a. J., “La política de previsión social en España durante la dictadura de Primo de Rivera: una experiencia fallida de regeneración moral del proletariado”, *Baética: Estudios de Historia Moderna y Contemporánea*, 30 (2008), pp. 415-429.
- GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, A., “La Comisión de Reformas Sociales: reformismo y clases trabajadoras en la Sevilla de finales del siglo XIX”, *Revista de historia contemporánea*, 6 (1995), pp. 95-118.
- GONZÁLEZ MADRID, D. y ORTIZ HERAS, M., “El franquismo y la construcción del Estado de Bienestar en España: la protección social del Estado (1939-1986)”, *Pasado y Memoria. Revista de Historia Contemporánea*, 17 (2018), pp. 361-385.
- GONZÁLEZ MURILLO, P., “La política social del franquismo: el Seguro Obligatorio de Enfermedad”, *Aportes: Revista de historia contemporánea*, 57 (2005), pp. 62-76.
- GONZÁLEZ, A. (dir.), *La consolidación del Estado del Bienestar en España: 1993-2000*, Madrid, Consejo Económico y Social, 2003.
- GONZÁLEZ, J. J., “Bases sociales de la política española”, en GONZÁLEZ, J. J. y REQUENA, M. (eds.), *Tres décadas de cambio social en España*, Madrid, Alianza, 2008, pp. 265-288.
- GONZALO, B. y NOGUEIRA, M., *Cien años de Seguridad Social: a propósito del centenario de la Ley de accidentes de trabajo de 30 de enero de 1900*, Madrid, UNED, 2000.
- GORELLI HERNÁNDEZ, J., “El Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social”, *Temas Laborales*, 86 (2006), pp. 11-42.
- GRANADINO GONZÁLEZ, A., “La evolución del PSOE en la Transición. Entre el socialismo del sur de Europa y la socialdemocracia europea”, *Ayer*, 117 (2020.1), pp. 75-102.
- GRAU PINEDA, M^a. C., *Conciliación y Seguridad Social: la brecha de género en el sistema de pensiones*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015.

- GUIJARRO, M. y PELÁEZ, O., “La longevidad globalizada: un análisis de la esperanza de vida en España (1900-2050)”, *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 260 (2008). Disponible en: <https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-260.htm> (fecha de acceso: 01/03/2023).
- GUILLÉN, A. M., “Un siglo de previsión social en España”, *Ayer*, 25 (1997), pp. 151-178.
- _____, GONZÁLEZ-BEGEGA, S. y LUQUE BALBONA, D., “Austeridad y ajustes sociales en el Sur de Europa. La fragmentación del modelo de bienestar mediterráneo”, *Revista Española de Sociología*, 25-2 (2016), pp. 261-272.
- GUTIÉRREZ CASSILLAS, I., “El Pacto de Toledo: fundamento, precedentes, concepto, contenido y revisión parlamentaria”, *Revista de las Cortes Generales*, 103 (2018), pp. 399-428.
- GUTIÉRREZ JUNQUERA, P., “El Estado de Bienestar en España: una visión de conjunto”, en MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, R., *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo*, Alianza, Madrid, 2000, pp. 247-277.
- GUTIÉRREZ PÉREZ, M. y HIERRO HIERRO, F. J., “La reforma del sistema de pensiones: una visión comparada España/Francia”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, 7-2 (abril-junio de 2019), pp. 84-85.
- GUTIÉRREZ SANCHÍS, A. T., *Evolución de las dinámicas demográficas de España y su relación con algunos indicadores económicos relevantes (1950-2017)* (tesis doctoral), Madrid, Universidad Pontificia de Comillas, 2020.
- HAGEN, J., “A History of the Swedish Pension System”, *Uppsala Center for Fiscal Studies – Working Paper 7* (2013), pp. 1-140. Disponible en: <https://uu.diva-portal.org/smash/get/diva2:621560/FULLTEXT01.pdf> (fecha de acceso: 05/08/2023).
- HEMERIJCK, A., *Changing Welfare States*, Oxford, Oxford University Press, 2013.
- HERCE, J. A. et al., *El futuro de las pensiones en España: hacia un sistema mixto*, Barcelona, Servicio de Estudios de La Caixa, 1996. Disponible en: https://www.caixabankresearch.com/sites/default/files/content/file/2016/09/ee08_esp.pdf (fecha de acceso: 10/04/2022).
- _____ y MESEGUER, J. A., *La reforma de las pensiones ante la revisión del Pacto de Toledo*, Barcelona, Servicio de Estudios de La Caixa, 2000.

- _____ y PÉREZ-DÍAZ, V. (dir.), *La reforma del sistema público de pensiones en España*, Servicio de Estudios de La Caixa, 1996.
- HERNÁNDEZ DE COS, P., JIMENO SERRANO, J. F. y RAMOS, R., “El sistema público de pensiones en España: situación actual, retos y alternativas de reforma”, *Banco de España – Documentos Ocasionales*, nº. 1.701 (2017), pp. 1-51.
- HERRERA, M. J., “Análisis y reflexión sobre las migraciones en España”, en AA.VV., *El fenómeno migratorio en España: reflexiones desde el ámbito de la Seguridad Nacional*, Madrid, Gobierno de España-Ministerio de la Presidencia-Relaciones con las Cortes e Igualdad, 2019, pp. 83-92.
- HINRICHS, K., “Recent pension reforms in Europe: More challenges, new directions. An overview”, *Social Policy & Administration*, 55-3 (2021), pp. 409-422. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/spol.12712>
- *Historical Background And Development of Social Security* (Social Security Administration). Disponible en: <https://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html#:~:text=The%20Social%20Security%20Act%20was,a%20continuing%20income%20after%20retirement> (fecha de acceso: 21/07/2023).
- HOSKINS, D., “U.S. Social Security at 75 Years: An International Perspective”, *Social Security Bulletin*, 70-3 (2010), pp. 79-87.
- <https://www.jubilaciondefuturo.es/es/blog/el-sistema-de-pensiones-de-holanda-el-mejor-sistema-del-mundo.html> (fecha de acceso: 25/07/2023).
- INNOCENZI, M. *et al.*, *Storia della prevenzione*, Roma, INAIL, 2014.
- INPS, “Assistenza e Previdenza”, *INPS – Direzione centrale Studi e Ricerche*, Studi e analisi nº. 6 (2022), pp. 1-71.
- JARAIZ, G. (coord.), *Bienestar social y políticas públicas. Retos para pactar el futuro*, Madrid, Catarata, 2018.
- JENSEN, S. E. H. *et al.*, “The Top Three Pension Systems: Denmark, Finland, and the Netherlands”, *The Journal of Retirement*, 8-2 (2020), pp. 76-82.
- JGERENAIA, E., MOURAO, P. y VERULAVA, T., “Pension System in Southern European Countries – Challeges and Opportunities”, *International Affairs and Global Strategy*, 25 (2014), pp. 1-19.
- JUDT, T. *et al.*, *Pensar el siglo XX*, México, Santillana, 2012.
- JULIÁ, S. *et al.*, *La España del siglo XX*, Madrid, Marcial Pons, 2007.

- _____ *et al.*, *Memoria de la transición*, Madrid, Taurus, 1996.
- JUMILLA, J. A., “La Política Social franquista. Del organicismo social al Estado autoritario del Bienestar (1939-1977)”, *La Razón histórica: revista hispanoamericana de historia de las ideas políticas y sociales*, 1 (2007), pp. 3-11.
- JURADO GUERRERO, T., “Las nuevas familias españolas”, en GONZÁLEZ, J. J. y REQUENA, M. (eds.), *Tres décadas de cambio social en España*, Madrid, Alianza, 2015, pp. 59-88.
- _____, “Los cambios familiares desde una perspectiva comparada”, en GONZÁLEZ, J. J. (ed.), *Cambio social en la España del siglo XXI*, Madrid, Alianza, 2022, pp. 149-188.
- KANGUR, A., KALAVREZOU, N. y KIM, D., “Reforming the Greek Pension System”, *IMF Working Paper*, 21/188 (julio de 2021), pp. 1-26.
- *Libro Blanco. Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1993.
- LLOPIS, E. y MALUQUER, J., *España en crisis. Las grandes depresiones económicas, 1348-2012*, Barcelona, Pasado y Presente, 2013.
- LÓPEZ ALONSO, C. (ed.), *Cuatro siglos de acción social. De la beneficencia al bienestar social*, Madrid, Siglo XXI, 1986.
- _____, *Historia de la acción social pública en España: beneficencia y previsión*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990.
- LÓPEZ ANIORTE, M^a del C., “Hacia la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el acceso y el disfrute de la pensión de jubilación”, *Lan Harremanak*, 43 (2020), pp. 120-155.
- LÓPEZ CUMBRE, L., “La posibilidad de adelantar la jubilación tras la reforma de 2011”, *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, 112 (2011), pp. 165-220.
- LÓPEZ PEREIRA, J. L., “El sistema público de pensiones en España, Grecia e Italia durante la Gran Recesión de 2008. Análisis en perspectiva comparada de reformas y efectos”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 16 (2018), pp. 132-152.

- LÓPEZ-SALA, A., “Managing Uncertainty: Immigration Policies in Spain during Economic Recession (2008-2011)”, en *Migraciones Internacionales*, 7.2 (julio-diciembre de 2013), pp., 39-70.
- LÓPEZ-ZAFRA, J. M. y PAZ-COBO, S. de, “Antecedentes históricos del seguro de jubilación en España: De la capitalización al reparto (1909-1939)”, *Estudios de Economía Aplicada*, 33-3 (2015), pp. 881-902.
- LUQUE ARANDA, M. y PELLEJERO MARTÍNEZ, C., “Crisis del petróleo, transición a la democracia y frenazo de la expansión turística en España, 1973-1985”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 37 (2015), pp. 114-144.
- MACARRÓN, A., “Evolución demográfica de España (1976-2016)”, *Cuadernos de estrategia (Ministerio de Defensa)*, 190 (2017), pp. 47-54.
- MALDONADO MOLINA, J. A., *La protección de la vejez en España. La pensión de jubilación*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002.
- MALUQUER Y SALVADOR, J., “Ponencia del Seguro de vejez”, en *Conferencia de Seguros Sociales celebrada en Madrid en los días 24 a 31 de octubre de 1917*, Madrid, Sobrinos de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, 1917.
- MARÍN ARCE, J. M., “Crisis industrial y primeras medidas de reestructuración durante la Transición (1976-1982)”, en QUIROSA-CHEYROUZE MUÑOZ, R. (coord.), *Historia de la Transición en España. Los inicios del proceso democratizador*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2014 (edición digital), pp. 121-136.
- _____, “Los socialistas en el poder (1982-1996)”, *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, 20 (2008), pp. 57-59.
- MARÍN, G., “Apuntes sobre la historia del mutualismo en España: estado de la cuestión”, *Historia, trabajo y sociedad*, 7 (2016), pp. 35-54.
- MARTÍN VALVERDE, A., “El ordenamiento de la Seguridad Social: evolución histórica y situación actual”, en VV.AA., *Jornadas Técnicas sobre Seguridad Social. Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social*, Madrid, 1984, pp. 43-56.
- MARTIN, P. y WEAVER, D., “Social Security: A Program and Policy History”, *Social Security Bulletin*, 66-1 (2005), pp. 1-15.
- MARTÍNEZ ÁLVAREZ, J. A., *Política económica española: la España del siglo XXI*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2011.

- MARTÍNEZ QUINTEIRO, M^a. E., “El nacimiento de la previsión social (1900-1917). Las primeras soluciones al problema de la vejez. Entre la previsión y la beneficencia”, en *De la beneficencia al bienestar social: cuatro siglos de acción social (I Seminario de Historia de la Acción Social)*, Madrid, Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales, 1986, pp. 177-194.
- _____, “El nacimiento de los seguros sociales, 1900-1918”, en LÓPEZ ALONSO, C., *Historia de la acción social pública en España: beneficencia y previsión*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990, pp. 241-286.
- _____, “El nacimiento de los seguros sociales en el contexto del reformismo y la respuesta del movimiento obrero”, *Studia Historica. Historia Contemporánea*, 2 (1984), pp. 61-83.
- _____, “La fundación del INP. Las primeras experiencias de previsión social”, en MONTERO GARCÍA, F., *Orígenes y antecedentes de la previsión social. Los seguros sociales en la España del siglo XX*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988, pp. 259-330.
- MARTÍNEZ REVERTE, J. y MARTÍNEZ REVERTE, I., *La matanza de Atocha. 24 de enero de 1977. El asesinato de los abogados laboristas que conmocionó a la España de la Transición*, Madrid, La Esfera de los Libros, 2016.
- MARTÍNEZ SÁNCHEZ, J. A., “El referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN”, *UNISCI Discussion Papers*, 26 (2011), pp. 284-310.
- MARTORELL LINARES, M., “Enrique Fuentes Quintana: el falangista que leía a Keynes (1948-1957)”, *Ayer*, 121 (2021.1), pp. 253-283.
- MARTOS CONTRERAS, E., “«Envejecer es cambiar»: La institucionalización de la geriatría y la evolución del concepto de vejez durante el franquismo”, *Medicina del Trabajo y Seguridad Social en Latinoamérica*, vol. 39, 2 (2019), pp. 453-475.
- MAS, F., *España, la década decisiva (1990-2000). Retrato de un país ante un nuevo milenio*, Barcelona, Grijalbo, 2002.
- MATSAGANIS, M., “Greece-fighting with hands tied behind the back: anti-poverty policy without a minimum income”, en FERRERA, M. (ed.), *Welfare State Reform in Southern Europe: Fighting poverty and social exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*, Nueva York, Routledge, 2005, pp. 24-64.

- MAYA MUÑOZ, G., *Crisis económica: la primera gran recesión del siglo XXI*, Medellín, Universidad Nacional de Colombia, 2014.
- MEDEIROS GARCIA, M^a. T., “Overview of the Portuguese Three Pillar Pension System”, *International Advances in Economic Research*, 23 (2017), pp. 175-189.
- MIGUEL, J. M. de, *Estructura y cambio social en España*, Madrid, Alianza, 1998.
- MILLÁN GARCÍA, A. (coord.), *El sistema de pensiones en España: conformación, consolidación y adaptabilidad a los cambios*, Madrid, INSS, 2003.
- MILLÁN PEREIRA, J. L., “La «crisis financiera» de las pensiones públicas: la rebelión de los argumentos”, en TORRES LÓPEZ, J. (coord.), *Las pensiones públicas: ¿y mañana qué?*, Madrid, Ariel, 1996, pp. 109-154.
- MILLÁN-VÁZQUEZ DE LA TORRE, M^a. G., SANTOS-PITA, M. del P. y PÉREZ-NARANJO, L. M^a., “Análisis del mercado laboral femenino en España: evolución y factores socioeconómicos determinantes del empleo”, *Papeles de población*, 21-84 (2015), pp. 197-225.
- MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Evoluzione del sistema previdenziale*. Disponible en: <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/previdenza/focus-on/previdenza-obbligatoria/pagine/evoluzione-del-sistema-previdenziale> (fecha de acceso: 02/09/2023).
- MOLERO MESA, J., “Enfermedad y previsión social en España durante el primer franquismo (1936-1951)”, *Dynamis: Acta Hispanica ad Medicinae Scientiaerumque Historiam Illustrandam*, 14 (1994), pp. 199-225.
- MOLINERO RUIZ, C. (coord.), *La Transición, treinta años después*, Barcelona, Península, 2006.
- _____, “La política social del régimen franquista. Una asignatura pendiente de la historiografía”, *Ayer*, 50 (2003), pp. 319-331.
- MONEREO PÉREZ, J. L., *La protección jurídica de las situaciones de dependencia: estudio sistemático de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, Granada, Comares, 2007.
- _____, *Público y privado en el sistema de pensiones: un estudio crítico e integrador del sistema público y de los planes privados de pensiones*, Madrid, Tecnos, 1996.

- MONTERO GARCÍA, F., *El primer catolicismo social y la «Rerum Novarum» en España, 1889-1902*, Madrid, CSIC, 1983.
- _____, *Orígenes y antecedentes de la previsión social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988.
- MONTOYA MELGAR, A. (dir.), *La protección de las personas dependientes: comentario a la Ley 39/2006, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, Madrid, Thomson Civitas, 2007.
- _____, “Sobre los orígenes del seguro social en España”, *Civitas. Revista Española de Derecho del Trabajo*, 80 (1996), pp. 961-968.
- MORA MÁRQUEZ, C., *Representación del discurso sobre pensiones en la prensa española (El País y ABC). Desde el Pacto de Toledo hasta la reforma de 2011*, Córdoba, Universidad de Córdoba, 2016.
- MORÁN CALVO SOTELO, M^a. L., “¿Y si no voto, qué? La participación política en los años ochenta”, en PÉREZ LEDESMA, M. Y CRUZ MARTÍNEZ, R. (coords.), *Cultura y movilización en la España contemporánea*, Madrid, Alianza, 1997, pp. 359-386.
- MORENO FERNÁNDEZ, L. y SARASA URDIOLA, S., “Génesis y desarrollo del Estado del Bienestar en España”, *Documentos de trabajo (CSIC. Unidad de Políticas Comparadas)*, 13-2 (1992), pp. 1-36. Disponible en: <http://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/evolucion/introduccion/G%E9nesis%20y%20Estado%20del%20Bienestar%20en%20Espa%F1a.pdf> (fecha de acceso: 21/03/2022).
- _____ y _____, “Génesis y desarrollo del Estado del Bienestar en España”, *Revista Internacional de Sociología*, 6 (1993), pp. 27-69.
- MORENO FERNÁNDEZ, L., “Reforma social, franquismo y Estado del Bienestar democrático”, en GONZÁLEZ MADRID, D. A. y ORTIZ HERAS, M. (coords.), *El Estado del Bienestar entre el franquismo y la transición*, Madrid, Sílex, 2020, pp. 21-48.
- _____, *La Europa asocial: crisis y estado del bienestar*, Barcelona, Península, 2012.
- MORENO RUIZ, R., *Mutualidades, cooperativas, seguro y previsión social*, Madrid, Consejo Económico y Social, 2000.

- MORENO, L. y MARÍ-KLOSE, P., “Bienestar Mediterráneo trayectorias y retos de un régimen en transición”, en PINO, E. del y RUBIO, M. J. (eds.), *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*, Madrid, Tecnos, 2016, pp. 139-160.
- MORENO, L., *Reformas de las Políticas del Bienestar en España*, Madrid, Siglo XXI, 2009.
- _____ y PÉREZ YRUELA, M. (comps.), *Política Social y Estado del Bienestar*, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales, 1992.
- _____ y SERRANO, A., “Europeización del Bienestar y activación”, *Política y Sociedad*, 44-2 (2007), pp. 101-114.
- MORENO-COLOM, S., “La inmigración en España: ¿Una integración con pies de barro?”, *Política y sociedad*, 52.2 (2016), pp. 509-528.
- MUÑOZ BENITO, R., *Medio siglo de crisis y reformas en España desde el Plan de Estabilización en 1959. Análisis de instrumentos y medidas para un nuevo milagro económico español* (tesis doctoral), Córdoba, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, 2016.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (dir.), *Extensión de la vida laboral o inserción temprana de jóvenes: alternativas al sistema de pensiones*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007.
- NUGENT, R., “La Seguridad Social: Su historia y sus fuentes”, en Buen Lozano, N. de y MORGADO VALENZUELA, E. (coords.), *Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad social*, México D. F., Universidad Nacional Autónoma de México, 1997, pp. 603-622.
- OECD, *OECD Reviews of Pension Systems: Portugal*, París, OECD Publishing, 2019.
- OJEDA AVILÉS, A., *Las pensiones de invalidez y vejez en la Unión Europea*, Madrid, Trotta, 1994.
- OLARTE ENCABO, S., *El derecho a prestaciones de Seguridad Social*, Madrid, Consejo Económico y Social, 1997.
- ORTIZ HERAS, M. y GONZÁLEZ MADRID, D. A., “El mito de la política social franquista: vivienda, educación y seguridad social”, en ORTIZ HERAS, M. (coord.),

- ¿Qué sabemos del franquismo? Estudios para comprender la dictadura de Franco*, Granada, Comares, 2018, pp. 43-67.
- PALIER, B., *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2010.
 - PALMER, E., “The Swedish Pension Reform Model: Framework and Issues”, *World Bank*, 12 (2000), pp. 1-49. Disponible en: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/559651468761095868/pdf/multi0page.pdf> (fecha de acceso: 05/08/2023).
 - PAN-MONTOJO, J., “El proceso económico”, en CANAL, J. (dir.), *Historia Contemporánea de España* (vol. 2), Barcelona, Taurus, 2017, pp. 371-422.
 - _____, “Las privatizaciones en el debate público español, 1996-2000”, *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, 9 (2003), pp. 185-216.
 - PASTOR SELLER, E., “Políticas públicas de protección a las familias en España”, *Revista Venezolana de Gerencia*, 25-90 (2020), pp. 446-457.
 - _____, *Sistemas y políticas de bienestar: una perspectiva internacional*, Madrid, Dykinson, 2017.
 - PÉREZ ALONSO, M. A., “El factor de sostenibilidad en España”, *Lex Social*, vol. 6, 2 (2016), pp. 145-174.
 - PÉREZ CAPITÁN, L., *El concepto de trabajador autónomo en la previsión social española*, Madrid, Consejo Económico y Social, 2005.
 - PÉREZ DÍAZ, V. et al., *La opinión pública ante el sistema de pensiones*, Barcelona, Servicio de Estudios de La Caixa, 1997.
 - PÉREZ LEDESMA, M., “La formación de la clase obrera: una creación cultural”, en _____ Y CRUZ MARTÍNEZ, R. (coords.), *Cultura y movilización en la España contemporánea*, Madrid, Alianza, 1997, pp. 201-233.
 - PÉREZ Y SOTO DOMÍNGUEZ, A. y CALDERÓN OSSA, Y. A., “El concepto de Seguridad Social: una aproximación a sus alcances y límites”, *Iustitia*, 10 (enero-diciembre de 2012), pp. 75-100.
 - PIESHACÓN, C., *El Estado de Bienestar y el Pacto de Toledo*, Madrid, ICEA, 2001.

- PINILLA GARCÍA, A., *La Transición en España. España en transición. Historia reciente de nuestra democracia*, Madrid, Alianza, 2021.
- PIÑERA, J., *Una propuesta de reforma del sistema de pensiones en España*, Madrid, Círculo de Empresarios, 1996.
- PISABARROS HERREZUELO, J. C., “La incidencia del desarrollismo económico en España”, en CUTILLAS ORGILÉS, E., *Convergencia y transversalidad en humanidades: actas de las VII Jornadas de Investigación de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Alicante*, Alicante, Universidad de Alicante, 2018, pp. 275-280.
- PONS PONS, J. y SILVESTRE RODRÍGUEZ, J., *Los orígenes del Estado del Bienestar en España, 1900-1945: los seguros de accidentes, vejez, desempleo y enfermedad*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2010.
- _____ y VILAR RODRÍGUEZ, M., *El seguro de salud privado y público en España: su análisis en perspectiva histórica*, Zaragoza, Universidad de Zaragoza, 2015.
- POWELL, C., *El piloto del cambio. El rey, la Monarquía y la transición a la democracia*, Barcelona, Planeta, 1991.
- _____, *España en democracia, 1975-2000: Las claves de la profunda transformación de España*, Barcelona, Plaza y Janés, 2001.
- PURCALLA BONILLA, M. A. y JORDÀ FERNÁNDEZ, A., *Las relaciones laborales en España hasta la Constitución de 1978*, Madrid, Dykinson, 2007.
- PUYOL, R., “Población e inmigración en España”, en TUSELL, J. *et al.* (eds.), *Entre dos siglos: reflexiones sobre la democracia española*, Madrid, Alianza, 1996, pp. 607-630.
- QUARANTA, F., *Le origini della previdenza sociale in Italia. Precisazioni storiche*, 2018. Disponible en: <https://www.bollettinoadapt.it/le-origini-della-previdenza-sociale-italia-precisazioni-storiche/> (fecha de acceso: 21/08/2023).
- RADCLIFF, P. B., “De la transición democrática a la consolidación y la crispación: de 1970 hasta hoy”, en ÁLVAREZ JUNCO, José y SHUBERT, Adrian (eds.), *Nueva historia de la España contemporánea (1808-2018)*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2018, pp. 210-242.

- REDECILLAS LÓPEZ DE SABANDO, A., *El Mutualismo Laboral como medio de protección social*, Madrid, Consejo Económico y Social, 2001.
- *Régimen del Subsidio de Vejez*, Madrid, Sobrinos de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, 1940, p. 5. Disponible en: http://bvingesa.mspsi.es/bvingesa/es/catalogo_imagenes/grupo.cmd?path=1001673&responsabilidad_civil=on (fecha de acceso: 2-III-2023).
- REGO RODRÍGUEZ, E., “El 11-M y su impacto electoral”, en RUANO GÓMEZ, J. de D. (coord.), *I Jornadas sobre Gestión de Crisis: más allá del riesgo. Facultad de Sociología de la Universidad de A Coruña, 9 y 10 de noviembre de 2005*, La Coruña, Servicio de Publicaciones de la Universidad de La Coruña, 2006, pp. 97-110.
- REQUENA, M., “Bases demográficas de la sociedad española”, en GONZÁLEZ, J. J. y REQUENA, M. (eds.), *Tres décadas de cambio social en España*, Madrid, Alianza, 2008, pp. 29-58.
- RITTER, G., “Los comienzos y el desarrollo del Estado Social en Alemania, Europa y los Estados Unidos hasta la 2ª Guerra Mundial”, *Studia historica. Historia contemporánea*, 8 (1990), pp. 157-170.
- _____, “Seguridad Social y Relaciones Laborales en Europa desde la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días”, *Studia historica. Historia contemporánea*, 8 (1990), pp. 171-186.
- _____, *El estado social: su origen y desarrollo en una comparación internacional*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G., “La reforma del sistema público de pensiones en España”, *Documentos de Trabajo (CSIC. Unidad de Políticas Comparadas)*, 13 (2002), pp. 1-13. Disponible en: <http://ipp.csic.es/sites/default/files/content/workpaper/2002/dt-0213b.pdf> (fecha de acceso: 25/03/2022).
- _____, “Política social en España: realidades y tendencias”, en MUÑOZ, R. (ed.), *Crisis y futuro del Estado del Bienestar*, Madrid, Alianza, 1989, pp. 183-204.

- _____, “The consolidation of the Spanish Welfare State (1975-2008), en GUILLÉN, A. M. y LEÓN, M. (eds.), *The Spanish Welfare State in European Context*, Aldershot, Ashgate, 2011, pp. 17-38.
- _____, *El Estado del Bienestar en España*, Madrid, Fundamentos, 2004.
- RODRÍGUEZ CASTEDO, Á., *Atención a las personas en situación de dependencia en España (Libro Blanco)*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2005.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Á., “Origen de la previsión social en España: de la iniciativa privada a la intervención del Estado (1880-1939)”, en RAMOS VÁZQUEZ, I. (coord.), *Derecho y trabajo en el siglo XIX*, Madrid, Dykinson, 2017, pp. 299-326.
- RODRÍGUEZ MESA, R., *Estudios sobre Seguridad Social*, Bogotá, Universidad del Norte, 2017.
- ROMERO BURILLO, A. M., *Los planes de pensiones del sistema de empleo*, Pamplona, Aranzadi, 2002.
- ROSADO CEBRIÁN, B., “Análisis comparativo de las reformas de las pensiones en España y Portugal”, *Revista de Estudios Económicos y Empresariales*, 29 (2017), pp. 43-68.
- _____ y ALONSO FERNÁNDEZ, J. J., “Reformas de las pensiones públicas y privadas en España: Persiguiendo la solvencia y la suficiencia”, *Estudios de economía aplicada*, 33-3 (2015), pp. 859-880.
- _____ y DOMÍNGUEZ FABIÁN, I., “El sistema de pensiones español antes y después de la reforma de 2011”, *Revista de estudios económicos y empresariales*, 24 (2012), pp. 33-55.
- RUESGA BENITO, S. *et al.* (coords.), *¿Cobraremos la pensión? Cómo sostener el sistema público de pensiones*, Madrid, Pirámide, 2017.
- RUIZ GONZÁLEZ, D., *La España democrática (1975-2000): política y sociedad*, Madrid, Síntesis, 2002.
- RUIZ-HUERTA, J. *et al.* (dirs.), *Estado del Bienestar y sistemas fiscales en Europa*, Madrid, Consejo Económico y Social, 2015.
- SACCHI, S. y BASTAGLI, F., “Italy-striving uphill but stopping halfway. The troubled journey of the experimental minimum insertion income”, en FERRERA, M.

- (ed.), *Welfare State Reform in Southern Europe: Fighting poverty and social exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*, Nueva York, Routledge, 2005, pp. 65-109.
- SÁIZ, J. R., *Adolfo Suárez. La memoria del silencio*, Santander, Cantabria Tradicional, 2012.
 - SALAZAR SILVA, F., “La configuración del Estado de Bienestar. Elementos constitutivos”, *Reflexión Política*, vol. 7, 14 (diciembre 2005), pp. 126-140.
 - SALINAS JIMÉNEZ, J. y ÁLVAREZ GARCÍA, S. (coords.), *El gasto público en la democracia*, Madrid, Ministerio de Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, 2003.
 - SAMANIEGO BONEU, M., *La élite dirigente del Instituto Nacional de Previsión: un equipo plurideológico durante la II República*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 1984.
 - _____, *La unificación de los seguros sociales a debate: la Segunda República*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988.
 - SÁNCHEZ LISSEN, R. y SANZ DÍAZ, M^a. T., “El Plan de Estabilización español de 1959: Juan Sardá Dexeus y la economía social de mercado”, *Investigaciones de Historia Económica – Economic History Research*, 11 (2015), pp. 10-19.
 - SÁNCHEZ MARÍN, A. L., “El Instituto de Reformas Sociales: origen, evolución y funcionamiento”, *Revista crítica de historia de las relaciones laborales y de la política social*, 8 (mayo 2014), pp. 7-28.
 - SÁNCHEZ MONTIJANO, E., “La integración de los inmigrantes en España: un proceso multidimensional”, en AA.VV., *El fenómeno migratorio en España: reflexiones desde el ámbito de la Seguridad Nacional*, Madrid, Gobierno de España, Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, 2019, pp. 229-235.
 - SÁNCHEZ NAVARRO, D., *La gestión de la Seguridad Social en España*, Madrid, Consejo Económico y Social, 2003.
 - SÁNCHEZ-BIOSCA, V., “PCE, Santiago Carrillo: enero de 1977 o el giro sacrificial de la Transición”, *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, 22 (1) (2016), pp. 49-76.
 - SÁNCHEZ-CASTAÑEDA, A., “Principales modelos de seguridad social y protección social”, en SÁNCHEZ-CASTAÑEDA, A., *La seguridad y la protección social en México: su necesaria reorganización*, México, 2012, pp. 5-23.

- SÁNCHEZ–CUENCA, I., *Atado y mal atado. El suicidio institucional del franquismo y el surgimiento de la democracia*, Madrid, Alianza, 2014.
- SANZ SÁEZ, C., “Impacto de género sobre el régimen SOVP”, en *Por una pensión de jubilación adecuada, seguro y sostenible. III Congreso Internacional y XVI Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social (Madrid, 17 y 18 de octubre de 2019)* (vol. 1), Madrid, 2019, pp. 763-774.
- SANZ SANTOLARIA, C., “Los planes de pensiones y jubilación como sistema complementario de las pensiones”, *Acciones e investigaciones sociales*, 9 (1999), pp. 157-166.
- SCHUMPETER, Joseph, *Historia del análisis económico*, Barcelona, Ariel, 2015.
- SERRANO BLANCO, L., *La España actual: de la muerte de Franco a la consolidación de la democracia*, Madrid, Actas, 2002.
- SERRANO PÉREZ, F., *El sistema español de pensiones: un proyecto viable desde un enfoque económico*, Barcelona, Ariel, 2004.
- SERRANO SANZ, J. M^a., “Crisis económica y transición política”, *Ayer*, 15 (1994.3), pp. 135-164.
- SILEI, G., *I fantasma della golden age: Paura e incertezza nell’immaginario collettivo dell’Europa occidentale (1945-1975)*, Milán, Franco Angeli, 2019.
- _____, *Welfare State e socialdemocrazia: Cultura, programmi e realizzazioni in Europa occidentale dal 1945 ad oggi*, Manduria-Bari-Roma, Piero Lacaita, 2000.
- SØRENSEN, O. B. *et al.*, “The interactions of pillars in multi-pillar pension systems: A comparison of Canada, Denmark, Netherlands and Sweden”, *International Social Security Review*, 69-2 (2016), pp. 53-84.
- STANDING, G., “Por qué el precariado no es un «concepto espurio»”, *Sociología del Trabajo*, 82 (2014), pp. 7-15.
- _____, *The Precariat: The New Dangerous Class*, Londres, Bloomsbury Academic, 2011.
- STEFAN, G., “European welfare state in a historical perspective. A critic review”, *European Journal of Interdisciplinary Studies*, 7-1 (2015), pp. 25-38.
- SUÁREZ CORTINA, M., *La España Liberal (1868-1917). Política y sociedad*, Madrid, Síntesis, 2006.

- SUÁREZ CORUJO, B., “El acuerdo de reforma de las pensiones de 2011 y las reformas unilaterales del periodo 2012-2015: inconsistencias jurídicas y rupturas del consenso político”, en RUESGA BENITO, S. *et al.* (coords.), *¿Cobraremos la pensión? Cómo sostener el sistema público de pensiones*, Madrid, Pirámide, 2017, p. 122.
- _____, *El sistema público de pensiones: crisis, reforma y sostenibilidad*, Madrid, Lex Nova: Thomson Reuters, 2014.
- _____, *Los planes de pensiones del sistema de empleo: principios ordenadores*, Valladolid, Lex Nova, 2003.
- SUÁREZ GONZÁLEZ, F., “La Seguridad Social y la Constitución de 1978”, *Papeles de Economía Española*, 12-13 (1982), pp. 119-128.
- SUÁREZ-ÍÑIGUEZ, E., “La transición a la democracia en España. Adolfo Suárez y la ruptura pactada”, *Estudios Políticos*, 23 (mayo-agosto de 2011), pp. 161-177.
- TORRES LÓPEZ, J. (coord.), *Las pensiones públicas: ¿y mañana qué?*, Madrid, Ariel, 1996.
- TORTUERO PLAZA, J. L. (dir.), *La reforma de la jubilación: políticas de pensiones y políticas de empleo*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2009. Disponible en: https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/2e1fafa5-00af-4b05-9f05-5e7c15ef5267/PF09_34.pdf?MOD=AJPERES (fecha de acceso: 25/03/2022).
- _____, “La evolución de la Seguridad Social (1978-1995): el inicio de la modernización del Sistema en clave continuista”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 44 (2003), pp. 33-50.
- _____ y ÁGUILA CAZORLA, O., “Los sistemas de pensiones en Europa y Latinoamérica: realidades, expectativas e ideas para un debate”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 54 (2004), pp. 53-80.
- TUÑÓN DE LARA, M., *Transición y democracia (1973-1985)*, Barcelona, Labor, 1992.
- TURMO FERNÁNDEZ, A., “Acuerdo para la reforma de las pensiones”, *eXtoikos*, 2 (2011), pp. 31-33.
- TUSELL, J., “La alternancia de la derecha (1996-2000)”, en NAVAJAS ZUBELDIA, C. (ed.), *Actas del III Simposio de Historia Actual. Logroño, 26-28 de octubre de*

- 2000, Logroño, Gobierno de la Rioja. Instituto de Estudios Riojanos, 2002, pp. 177-193.
- URTEAGA, E., “Estado de bienestar e inversión social en Europa”, *Revista Internacional de Trabajo Social y Ciencias Sociales*, 5 (2013), pp. 9-21.
 - VALDÉS DAL-RE, F., “Pactos de Toledo, Diálogo Social y Reformas de la Seguridad Social”, en TORTUERO PLAZA, J. L. (dir.), *Cien años de Protección Social en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales – INSS, 2007, p. 580.
 - VAN DER ZWAN, N., “Financialisation and the Pension System: Lessons from the United States and the Netherlands”, *Journal of Modern European History*, 15-4 (2017), pp. 554-584.
 - VAQUERO DEL POZO, P., *Mejorar las pensiones: más allá del Pacto de Toledo*, Barcelona, El Viejo Topo, 2000.
 - VÁZQUEZ MARISCAL, A., “Las reformas de los sistemas de pensiones en Europa”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 54 (2004), pp. 13-34.
 - VÁZQUEZ-ROMERO, J. M. y MANZANERO FERNÁNDEZ, D., “El krausismo español: derecho, educación y política”, en MENÉNDEZ ALZAMORA, M. y ROBLES EGEA, A., *Pensamiento político en la España contemporánea*, Madrid, Editorial Trotta, 2013, pp. 163-198.
 - VELARDE FUENTES, J., *El tercer viraje de la Seguridad Social*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1990.
 - VENTURA BRAVO, J. M. y HERCE, “Las pensiones en España y Portugal: Descripción de los esquemas y evolución reciente comparada”, *Instituto BBVA de Pensiones – Documento de Trabajo 2* (2014), pp. 1-24.
 - VIDA SORIA, J., “Las peculiaridades en la protección contra accidentes de trabajo en el sistema de la Seguridad Social”, en VV.AA., *Cien años de Seguridad Social. A propósito del centenario de la Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900*, Madrid, UNED, 2000, pp. 37-59.
 - VILAR-RODRÍGUEZ, M. y PONS PONS, J., “La cobertura social de los trabajadores en el campo español durante la dictadura franquista”, *Historia agraria: Revista de agricultura e historia rural*, 66 (2015), pp. 177-210.

- _____ y _____, “La Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963: ¿Una oportunidad perdida?”, en GONZÁLEZ MADRID, D. A. y ORTIZ HERAS, M. (coords.), *El Estado del Bienestar entre el franquismo y la transición*, Madrid, Sílex, 2020, pp. 125-156.
- VV.AA. *Libro Verde sobre la política social europea*, Bruselas, Comisión Europea, 1993. Disponible en: <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/434c867b-615c-45bc-950b-2512022c2e8b> (fecha de acceso: 10/06/2022).
- _____, *Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social*, Madrid, Observatorio de la Discapacidad del IMSERSO, 2001. Disponible en: <https://sid-inico.usal.es/documentacion/acuerdo-para-la-mejora-y-el-desarrollo-del-sistema-de-proteccion-social-9-de-abril-de-2001/> (fecha de acceso: 26/04/2022).
- _____, *Acuerdo sobre el sistema de pensiones*, Madrid, Unión General de Trabajadores, 1996.
- _____, *Cien años de Seguridad Social. A propósito del centenario de la Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900*, Madrid, Fraternidad-Muprespa-UNED, 2000.
- _____, *Demografía: atlas nacional de España*, Madrid, Centro Nacional de Información Geográfica, 2007.
- _____, *El sistema español de Seguridad Social: antecedentes y modelo actual*, Madrid, Instituto Nacional de la Seguridad Social, 2007.
- _____, *Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*, Washington D.C., Banco Mundial, 1994.
- _____, *Historia de la acción social pública en España: Beneficencia y Previsión*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990.
- _____, *Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2011.
- _____, *Libro Blanco de la Seguridad Social (2ª edición)*, Madrid, Ministerio de Trabajo, 1977.
- _____, *Libro Blanco. Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones

Oficiales de las Comunidades Europeas, 1993. Disponible en: <http://evalua.catedu.es/documentos/aragon/NormativaVarios/LB1993CrecimientoCompetitividadYEmpleoI.pdf> (fecha de acceso: 20/04/2022).

- _____, *Renovación del Pacto de Toledo*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003.
- _____, *Una reforma integral del sistema de pensiones en España*, Madrid, Círculo de Empresarios, 2001.
- WHITEHOUSE, E., “Pension Reform in Britain”, *Social Protection Discussion Papers and Notes* (Banco Mundial), 1998, pp. 1-42. Disponible en: https://mpira.ub.uni-muenchen.de/14175/1/MPRA_paper_14175.pdf (fecha de acceso: 15/07/2023).
- WILKE, C., *German Pension Reform: On Road Towards a Sustainable Multi-Pillar System*, Frankfurt, Peter Lang, 2009, pp. 49-54.
- ZUBIRI, I., “Las pensiones en España: situación y alternativas de reforma”, *Papeles de economía española*, 147 (2016), pp. 167-187.
- _____, *El futuro del sistema de pensiones en España*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2003.

ANEXOS: CONTEXTUALIZACIÓN GENERAL DE ESPAÑA DESDE LA TRANSICIÓN – DATOS ESTADÍSTICOS

ÍNDICE

1. EVOLUCIÓN POLÍTICA

1.1. RESULTADOS ELECTORALES (ELECCIONES GENERALES AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y AL SENADO)

- 1.1.1. Elecciones generales de junio de 1977
- 1.1.2. Elecciones generales de marzo de 1979
- 1.1.3. Elecciones generales de octubre de 1982
- 1.1.4. Elecciones generales de junio de 1986
- 1.1.5. Elecciones generales de octubre de 1989
- 1.1.6. Elecciones generales de junio de 1993
- 1.1.7. Elecciones generales de marzo de 1996
- 1.1.8. Elecciones generales de marzo de 2000
- 1.1.9. Elecciones generales de marzo de 2004
- 1.1.10. Elecciones generales de marzo de 2008
- 1.1.11. Elecciones generales de noviembre de 2011
- 1.1.12. Elecciones generales de diciembre de 2015
- 1.1.13. Elecciones generales de junio de 2016
- 1.1.14. Elecciones generales de abril de 2019
- 1.1.15. Elecciones generales de noviembre de 2019

1.2. LEGISLATURAS Y PRESIDENTES DEL GOBIERNO

2. EVOLUCIÓN ECONÓMICA

2.1. INDICADORES MACROECONÓMICOS

- 2.1.1.** Producto Interior Bruto (PIB) (a precios de mercado sobre oferta)
- 2.1.2.** Renta Nacional Bruta (RNB)
- 2.1.3.** Índice de Precios de Consumo (IPC)

2.2. MERCADO LABORAL

- 2.2.1.** Tasa de actividad, tasa de ocupación/empleo y tasa de paro/desempleo
- 2.2.2.** Afiliación a la Seguridad Social
- 2.2.3.** Ganancia media anual

2.3. PENSIONES

- 2.3.1.** Pensiones contributivas (número de pensionistas)
- 2.3.2.** Pensiones contributivas (cuantía media mensual)
- 2.3.3.** Pensiones no contributivas (número de pensiones)
- 2.3.4.** Pensiones asistenciales (número de pensiones)

3. EVOLUCIÓN DEMOGRÁFICA

3.1. CRECIMIENTO Y ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN

- 3.1.1.** Evolución de la población residente
- 3.1.2.** Evolución del crecimiento vegetativo
- 3.1.3.** Edad media de la población según sexo
- 3.1.4.** Población extranjera según origen
- 3.1.5.** Proporción de población extranjera según sexo
- 3.1.6.** Proporción de personas mayores de 65 y 85 años
- 3.1.7.** Índice de envejecimiento
- 3.1.8.** Tasa de dependencia

3.2. MOVIMIENTO NATURAL DE LA POBLACIÓN: NACIMIENTOS, DEFUNCIONES Y CRECIMIENTO VEGETATIVO

3.3. INDICADORES DE NATALIDAD Y FECUNDIDAD

- 3.3.1.** Tasa bruta de natalidad
- 3.3.2.** Tasa global de fecundidad
- 3.3.3.** Edad media a la maternidad

3.4. INDICADORES DE MORTALIDAD

- 3.4.1.** Esperanza de vida
- 3.4.2.** Tasa bruta de mortalidad
- 3.4.3.** Tasa de mortalidad infantil

3.5. INDICADORES DE MOVIMIENTOS MIGRATORIOS

- 3.5.1.** Tasa bruta de inmigración procedente del extranjero
- 3.5.2.** Tasa de inmigración procedente del extranjero según rango de edad
- 3.5.3.** Edad media de los inmigrantes según sexo
- 3.5.4.** Saldo migratorio

1. EVOLUCIÓN POLÍTICA

1.1. RESULTADOS ELECTORALES (ELECCIONES GENERALES AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y AL SENADO)¹⁰⁰².

1.1.1. ELECCIONES GENERALES DE JUNIO DE 1977

Fuente: <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/export.html?method=exportFormacionPolitica4C&contentType=PDF> y <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/senado.html?method=buscar&listadoFormaciones=1> (Ministerio del Interior)

Tablas y gráficos: elaboración propia.

DATOS GENERALES: ELECCIONES AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS	
Población total	36.079.654
Número de municipios	8.114
Número de mesas	46.057
Total censo electoral	23.583.762
Total votantes	18.590.130 (78,83%)
Abstención	4.993.632 (21,17%)
Votos válidos	18.324.333 (98,57%)

DATOS GENERALES: ELECCIONES AL SENADO	
Población total	36.079.654
Número de municipios	
Número de mesas	46.057
Total censo electoral	23.583.762
Total votantes	2.423.668 (10,28%)
Abstención	21.160.094 (89,72%)
Votos válidos	2.380.421 (98,22%)

¹⁰⁰² <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/>

Votos nulos	265.797 (1,43%)
Votos a candidaturas	18.278.085 (99,75%)
Votos en blanco	46.248 (0,25%)

Votos nulos	43.247 (1,78%)
Papeletas a candidaturas	2.356.546 (99%)
Votos en blanco	23.875 (1%)

ELECCIONES AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (350 DIPUTADOS)¹⁰⁰³				
CANDIDATURA	CABEZA DE LISTA	VOTOS	% VOTOS VÁLIDOS	ESCAÑOS
UCD - UNIÓN DE CENTRO DEMOCRÁTICO	ADOLFO SUÁREZ	6.310.391	34,44%	165
PSOE - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL	FELIPE GONZÁLEZ	5.371.866	29,32%	118
PCE - PARTIDO COMUNISTA DE ESPAÑA	SANTIAGO CARRILLO	1.709.890	9,33%	20
AP - FEDERACION DE PARTIDOS DE ALIANZA POPULAR	MANUEL FRAGA	1.504.771	8,21%	16

ELECCIONES AL SENADO (207 SENADORES)	
CANDIDATURA	ESCAÑOS
UCD - UNION DE CENTRO DEMOCRATICO	106
PSOE - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL	48
SEN.DEM. - SENADO DEMOCRATA	9
FA - FRENTE AUTONOMICO	7

¹⁰⁰³ Para simplificar la presentación de los datos, únicamente se presentan aquellas candidaturas que obtuvieron al menos 1 escaño.

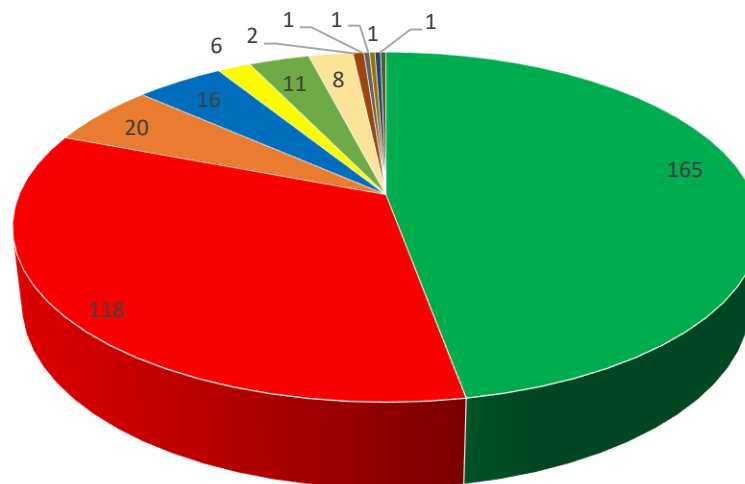
PSP-US - PARTIDO SOCIALISTA POPULAR - UNIDAD SOCIALISTA	ENRIQUE TIERNO GALVÁN	816.582	4,46%	6
PDPC - COALICION ELECT.PACTE DEMOCRATIC PER CATALUNYA	JORDI PUJOL	514.647	2,81%	11
PNV - EUZKO ALDERDI JELTZALEA-PARTIDO NACIONALISTA VASCO	JUAN DE AJURIAGUERRA	296.193	1,62%	8
UDC-IDCC - UNIO DEL CENTRE I LA DEM. CRISTIANA DE CATALUNYA	ANTÓN CAÑELLAS	172.791	0,94%	2
EC-FED - COALICION ELECTORAL ESQUERRA DE CATALUÑA	HERIBERT BARRERA	143.954	0,79%	1
EE - EUSKADIKO EZKERRA	FRANCISCO LETAMENDIA	61.417	0,34%	1
CAIC - CANDIDATURA ARAGONESA INDEPENDIENTE DE CENTRO	HIPÓLITO GÓMEZ DE LAS ROCES	37.183	0,2%	1
INDEP - CANDIDATURA INDEPENDIENTE DE CENTRO	JOSÉ MIGUEL ORTÍ BORDÁS	29.834	0,16%	1

INDEP. - INDEPENDIENTES	4
INDEP. - INDEPENDIENTES	3
CDG - CANDIDATURA DEMOCRATICA GALEGA	3
CAUP - CAND. ARAGONESISTA UNIDAD DEMOCRATA	3
PSDPG - SENADO DEMOCRATA	3
AP - FEDERACION DE PARTIDOS DE ALIANZA POPULAR	2
AE - AGRUPACION DE ELECTORES	2
IND.SD - INDEPENDIENTES	2
PSP-US - PARTIDO	1

SOCIALISTA POPULAR - UNIDAD SOCIALISTA	
US - UNIDAD SOCIALISTA	1
DIC - DEMOCRACIA IZQUIERDA DE CATALUÑA	1
CAIC - CAND. ARAGONESISTA INDEPENDIENTE DE CENTRO	1
INDEP. - INDEPENDIENTES	1
DEM.IND.A. - DEMOCRATAS INDEPENDIENTES DE ALMERIA	1
INDEP. - INDEPENDIENTES	1
INDEP. - INDEPENDIENTES	1

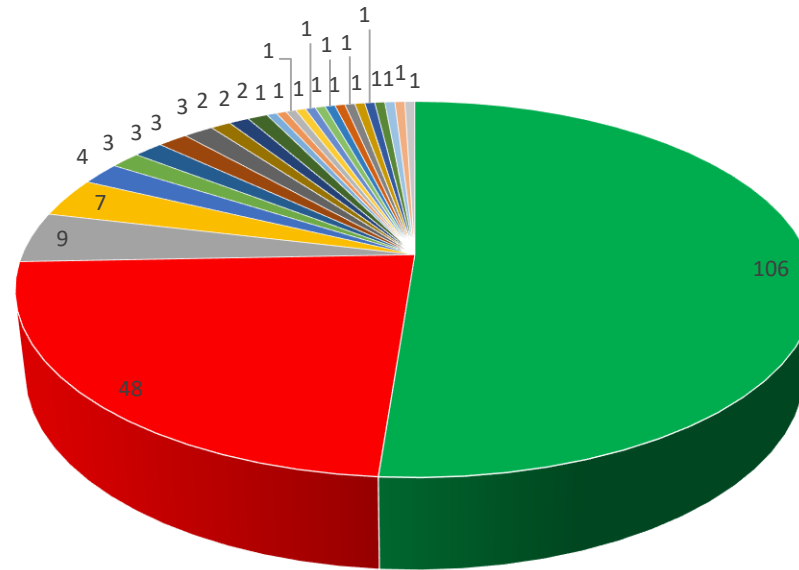
UDS - UNIDAD DEMOCRATA SOCIALISTA	1
EE - EUSKADIKO EZKERRA	1
INDEP. - INDEPENDIENTES	1
PNV - EUZKO ALDERDI JELTZALEA- PARTIDO NACIONALISTA VASCO	1
INDEP. - INDEPENDIENTES	1
CDC - CONVERGENCIA DEMOCRATICA DE CATALUÑA	1
AM - ASAMBLEA MAJORERA	1

ELECCIONES GENERALES JUNIO 1977 - CONGRESO (ESCAÑOS)



- UCD - UNIÓN DE CENTRO DEMOCRÁTICO
- PSOE - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL
- PCE - PARTIDO COMUNISTA DE ESPAÑA
- AP - FEDERACION DE PARTIDOS DE ALIANZA POPULAR
- PSP-US - PARTIDO SOCIALISTA POPULAR - UNIDAD SOCIALISTA
- PDPC - COALICION ELECT.PACTE DEMOCRATIC PER CATALUNYA
- PNV - EUZKO ALDERDI JELTZALEA-PARTIDO NACIONALISTA VASCO
- UDC-IDCC - UNIO DEL CENTRE I LA DEM. CRISTIANA DE CATALUNYA
- EC-FED - COALICION ELECTORAL ESQUERRA DE CATALUÑA
- EE - EUSKADIKO EZKERRA
- CAIC - CANDIDATURA ARAGONESA INDEPENDIENTE DE CENTRO
- INDEP - CANDIDATURA INDEPENDIENTE DE CENTRO

ELECCIONES GENERALES JUNIO 1977 - SENADO (ESCAÑOS)



- UCD - UNION DE CENTRO DEMOCRATICO
- SEN.DEM. - SENADO DEMOCRATA
- INDEP. - INDEPENDIENTES
- CDG - CANDIDATURA DEMOCRATICA GALEGA
- PSPDPG - SENADO DEMOCRATA
- AE - AGRUPACION DE ELECTORES
- PSP-US - PARTIDO SOCIALISTA POPULAR - UNIDAD SOCIALISTA
- DIC - DEMOCRACIA IZQUIERDA DE CATALUÑA
- INDEP. - INDEPENDIENTES
- INDEP. - INDEPENDIENTES
- UDS - UNIDAD DEMOCRATA SOCIALISTA
- INDEP. - INDEPENDIENTES
- INDEP. - INDEPENDIENTES
- AM - ASAMBLEA MAJORERA
- PSOE - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL
- FA - FRENTE AUTONOMICO
- INDEP. - INDEPENDIENTES
- CAUP - CAND. ARAGONESISTA UNIDAD DEMOCRATA
- AP - FEDERACION DE PARTIDOS DE ALIANZA POPULAR
- IND.SD - INDEPENDIENTES
- US - UNIDAD SOCIALISTA
- CAIC - CAND. ARAGONESISTA INDEPENDIENTE DE CENTRO
- DEM.IND.A. - DEMOCRATAS INDEPENDIENTES DE ALMERIA
- INDEP. - INDEPENDIENTES
- EE - EUSKADIKO EZKERRA
- PNV - EUZKO ALDERDI JELTZALEA-PARTIDO NACIONALISTA VASCO
- CDC - CONVERGENCIA DEMOCRATICA DE CATALUÑA

1.1.2. ELECCIONES GENERALES DE MARZO DE 1979

Datos: <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/export.html?method=exportFormacionPolitica4C&contentType=PDF> y <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/export.html?method=exportFormacionPolitica2C2Pdf&contentType=PDF> (Ministerio de Interior)

Tablas y gráficos: elaboración propia.

DATOS GENERALES: ELECCIONES AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS	
Población total	37.757.534
Número de municipios	8.054
Número de mesas	46.007
Total censo electoral	26.836.490
Total votantes	18.259.192 (68,04%)
Abstención	8.577.298 (31,96%)
Votos válidos	17.990.915 (98,53%)
Votos nulos	268.277 (1,47%)
Votos a candidaturas	17.933.648 (99,68%)
Votos en blanco	57.267 (0,32%)

DATOS GENERALES: ELECCIONES AL SENADO	
Población total	37.752.323
Número de municipios	
Número de mesas	46.007
Total censo electoral	26.836.490
Total votantes	18.096.422 (67,43%)
Abstención	8.740.068 (32,57%)
Votos válidos	17.588.988 (97,2%)
Votos nulos	507.434 (2,8%)
Papeletas a candidaturas	17.329.375 (98,52%)
Votos en blanco	259.613 (1,48%)

ELECCIONES AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (350 DIPUTADOS) ¹⁰⁰⁴				
CANDIDATURA	CABEZA DE LISTA	VOTOS	% VOTOS VÁLIDOS	ESCAÑOS
UCD - UNION DE CENTRO DEMOCRATICO	ADOLFO SUÁREZ	6.268.593	34,84%	168
PSOE - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL	FELIPE GONZÁLEZ	5.469.813	30,4%	121
PCE - PARTIDO COMUNISTA DE ESPAÑA	SANTIAGO CARRILLO	1.938.487	10,77%	23
CD - COALICION DEMOCRATICA	MANUEL FRAGA	1.060.330	5,89%	9
CIU - COALICION CONVERGENCIA Y UNIO	JORDI PUJOL	483.353	2,69%	8
UN - PARTIDO UNION NACIONAL	BLAS PIÑAR	378.964	2,11%	1

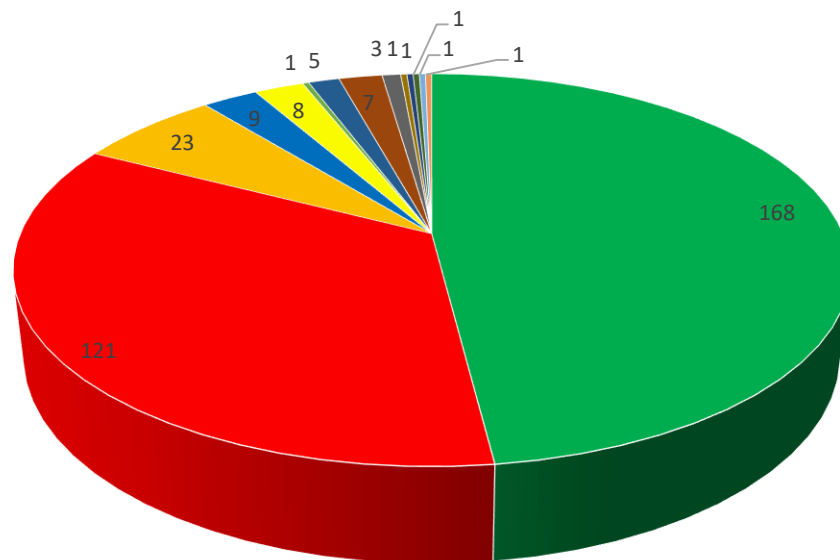
ELECCIONES AL SENADO (208 SENADORES)	
CANDIDATURA	ESCAÑOS
UCD - UNION DE CENTRO DEMOCRATICO	119
PSOE - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL	70
PNV - EUZKO ALDERDI JELTZALEA- PARTIDO NACIONALISTA VASCO	8
CD - COALICION DEMOCRATICA	3
L'ENTESA - AGRUPACION ELECTORAL (PER L'ENTESA)	1
CIU - COALICION CONVERGENCIA Y UNIO	1

¹⁰⁰⁴ Para simplificar la presentación de los datos, únicamente se presentan aquellas candidaturas que obtuvieron al menos 1 escaño.

PSA-PA - PARTIDO ANDALUCISTA	ALEJANDRO ROJAS-MARCOS	325.842	1,81%	5
PNV - EUZKO ALDERDI JELTZALEA-PARTIDO NACIONALISTA VASCO	XABIER ARZALLUZ	296.597	1,65%	7
HB - HERRI BATASUNA	FRANCISCO LETAMENDIA	172.110	0,96%	3
ERFN - ESQUERRA REPUBLICANA DE CATALUNYA - FRONT NACIONAL	HERIBERT BARRERA	123.452	0,69%	1
EE - EUSKADIKO EZKERRA	JUAN MARÍA BANDRÉS	85.677	0,48%	1
C-UPC - UNION DEL PUEBLO CANARIO	FERNANDO SAGASETA	58.953	0,33%	1
PAR - PARTIDO ARAGONES REGIONALISTA	HIPÓLITO GÓMEZ DE LAS ROCES	38.042	0,21%	1
UPN - UNION DEL PUEBLO NAVARRO		28.248	0,16%	1

HB - HERRI BATASUNA	1
INDEP. - INDEPENDIENTE	1
INDEP. - INDEPENDIENTE	1
INDEP. - INDEPENDIENTE	1
INDEP. - INDEPENDIENTE	1
CPM - CANDIDATURA PROGRESISTA MENORQUINA	1

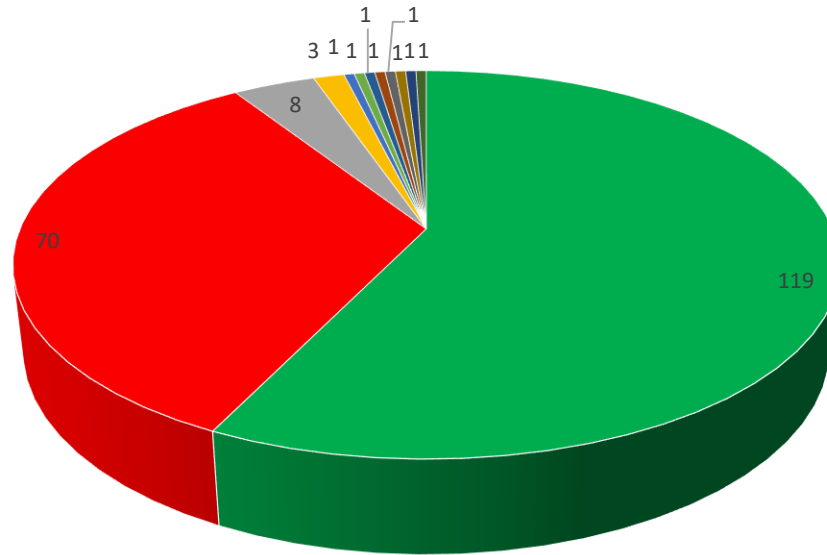
ELECCIONES GENERALES DE MARZO DE 1979 - CONGRESO (ESCAÑOS)



- UCD - UNION DE CENTRO DEMOCRATICO
- PCE - PARTIDO COMUNISTA DE ESPAÑA
- CIU - COALICION CONVERGENCIA Y UNIO
- PSA-PA - PARTIDO ANDALUCISTA
- HB - HERRI BATASUNA
- EE - EUSKADIKO EZKERRA
- PAR - PARTIDO ARAGONES REGIONALISTA

- PSOE - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL
- CD - COALICION DEMOCRATICA
- UN - PARTIDO UNION NACIONAL
- PNV - EUZKO ALDERDI JELTZALEA-PARTIDO NACIONALISTA VASCO
- ERFN - ESQUERRA REPUBLICANA DE CATALUNYA - FRONT NACIONAL
- C-UPC - UNION DEL PUEBLO CANARIO
- UPN - UNION DEL PUEBLO NAVARRO

ELECCIONES GENERALES DE MARZO DE 1979 -SENADO (ESCAÑOS)



- UCD - UNION DE CENTRO DEMOCRATICO
- PSOE - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL
- PNV - EUZKO ALDERDI JELTZALEA-PARTIDO NACIONALISTA VASCO
- CD - COALICION DEMOCRATICA
- L'ENTESA - AGRUPACION ELECTORAL (PER L'ENTESA)
- CIU - COALICION CONVERGENCIA Y UNIO
- HB - HERRI BATASUNA
- INDEP. - INDEPENDIENTE
- INDEP. - INDEPENDIENTE
- INDEP. - INDEPENDIENTE
- CPM - CANDIDATURA PROGRESISTA MENORQUINA

1.1.3. ELECCIONES GENERALES DE OCTUBRE DE 1982

Datos: <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/export.html?method=exportFormacionPolitica4C&contentType=PDF> y <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/export.html?method=exportFormacionPolitica2C2Pdf&contentType=PDF> (Ministerio del Interior)

Tablas y gráficos: elaboración propia.

DATOS GENERALES: ELECCIONES AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS	
Población total	37.520.072
Número de municipios	7.935
Número de mesas	40.815
Total censo electoral	26.846.940
Total votantes	21.469.274 (79,97%)
Abstención	5.377.666 (20,03%)
Votos válidos	21.050.038 (98,05%)
Votos nulos	419.236 (1,95%)
Votos a candidaturas	20.951.600 (99,53%)
Votos en blanco	98.438 (0,47%)

DATOS GENERALES: ELECCIONES AL SENADO	
Población total	37.682.355
Número de municipios	
Número de mesas	40.813
Total censo electoral	26.846.940
Total votantes	10.052.406 (37,44%)
Abstención	16.794.534 (62,56%)
Votos válidos	9.665.591 (96,15%)
Votos nulos	386.815 (3,85%)
Papeletas a candidaturas	9.493.761 (98,22%)
Votos en blanco	171.830 (1,78%)

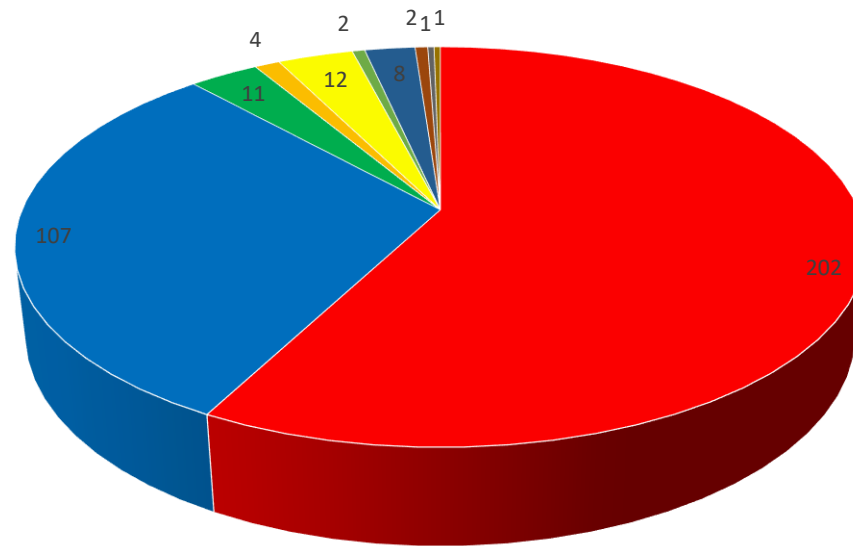
ELECCIONES AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (350 DIPUTADOS) ¹⁰⁰⁵				
CANDIDATURA	CABEZA DE LISTA	VOTOS	% VOTOS VÁLIDOS	ESCAÑOS
PSOE - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL	FELIPE GONZÁLEZ	10.127.392	48,11%	202
AP-PDP - ALIANZA POPULAR - PARTIDO DEMOCRATA POPULAR	MANUEL FRAGA	5.548.107	26,36%	107
UCD - UNION DE CENTRO DEMOCRATICO	LANDELINO LAVILLA	1.425.093	6,77%	11
PCE - PARTIDO COMUNISTA DE ESPAÑA	SANTIAGO CARRILLO	846.515	4,02%	4
CIU - CONVERGENCIA I UNIO	MIQUEL ROCA	772.726	3,67%	12
CDS - CENTRO DEMOCRATICO Y SOCIAL	ADOLFO SUÁREZ	604.309	2,87%	2
EAJ-PNV - PARTIDO NACIONALISTA VASCO-EUZKO ALDERDI JELTZALEA	IÑIGO AGIRRE	395.656	1,88%	8
HB - AGRUPACION ELECTORES HERRI BATASUNA	IÑAKI ESNAOLA	210.601	1%	2

ELECCIONES AL SENADO (208 SENADORES)	
CANDIDATURA	ESCAÑOS
PSOE - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL	134
AP-PDP - ALIANZA POPULAR - PARTIDO DEMOCRATA POPULAR	54
C. SENAT - COALICION ELECTORAL CATALUNYA AL SENAT	7
EAJ-PNV - PARTIDO NACIONALISTA VASCO-EUZKO ALDERDI JELTZALEA	7
UCD - UNION DE CENTRO DEMOCRATICO	4
INDEP. - INDEPENDIENTE	1
AM - INDEPENDIENTE	1

¹⁰⁰⁵ Para simplificar la presentación de los datos, únicamente se presentan aquellas candidaturas que obtuvieron al menos 1 escaño.

ERC - ESQUERRA REPUBLICANA DE CATALUNYA	FRANCESC VICENS	138.118	0,66%	1
EE - EUSKADIKO EZKERRA - IZQUIERDA PARA EL SOCIALISMO	JUAN MARÍA BANDRÉS	100.326	0,48%	1

ELECCIONES GENERALES DE OCTUBRE DE 1982 - CONGRESO (ESCAÑOS)



■ PSOE - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL

■ UCD - UNION DE CENTRO DEMOCRATICO

■ CIU - CONVERGENCIA I UNIO

■ EAJ-PNV - PARTIDO NACIONALISTA VASCO-EUZKO ALDERDI JELTZALEA

■ ERC - ESQUERRA REPUBLICANA DE CATALUNYA

■ AP-PDP - ALIANZA POPULAR - PARTIDO DEMOCRATA POPULAR

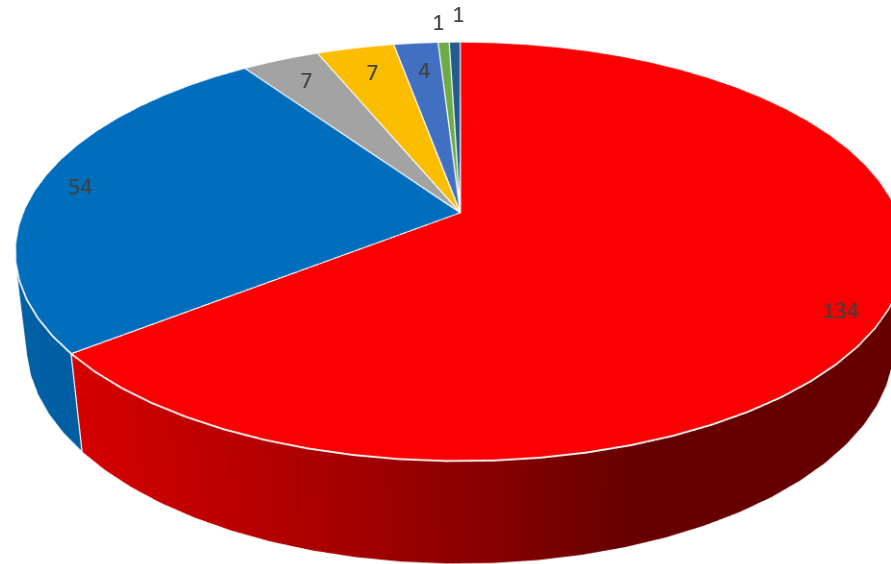
■ PCE - PARTIDO COMUNISTA DE ESPAÑA

■ CDS - CENTRO DEMOCRATICO Y SOCIAL

■ HB - AGRUPACION ELECTORES HERRI BATASUNA

■ EE - EUSKADIKO EZKERRA - IZQUIERDA PARA EL SOCIALISMO

ELECCIONES GENERALES DE OCTUBRE DE 1982 - SENADO (ESCAÑOS)



- PSOE - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL
- AP-PDP - ALIANZA POPULAR - PARTIDO DEMOCRATA POPULAR
- C. SENAT - COALICION ELECTORAL CATALUNYA AL SENAT
- EAJ-PNV - PARTIDO NACIONALISTA VASCO-EUZKO ALDERDI JELTZALEA
- UCD - UNION DE CENTRO DEMOCRATICO
- INDEP. - INDEPENDIENTE
- AM - INDEPENDIENTE

1.1.4. ELECCIONES GENERALES DE JUNIO DE 1986

Datos: <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/export.html?method=exportFormacionPolitica4C&contentType=PDF> y <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/export.html?method=exportFormacionPolitica2C2Pdf&contentType=PDF> (Ministerio del Interior)

Tablas y gráficos: elaboración propia.

DATOS GENERALES: ELECCIONES AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS	
Población total	38.467.850
Número de municipios	8.057
Número de mesas	42.739
Total censo electoral	29.117.613
Total votantes	20.524.858 (70,49%)
Abstención	8.592.755 (29,51%)
Votos válidos	20.202.919 (98,43%)
Votos nulos	321.939 (1,57%)
Votos a candidaturas	20.081.733 (99,4%)
Votos en blanco	121.186 (0,6%)

DATOS GENERALES: ELECCIONES AL SENADO	
Población total	38.473.418
Número de municipios	8.057
Número de mesas	42.739
Total censo electoral	29.117.613
Total votantes	20.474.119 (70,32%)
Abstención	8.643.494 (29,68%)
Votos válidos	19.795.126 (96,68%)
Votos nulos	678.993 (3,32%)
Papeletas a candidaturas	19.483.821 (98,43%)
Votos en blanco	311.305 (1,57%)

ELECCIONES AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (350 DIPUTADOS) ¹⁰⁰⁶				
CANDIDATURA	CABEZA DE LISTA	VOTOS	% VOTOS VÁLIDOS	ESCAÑOS
PSOE - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL	FELIPE GONZÁLEZ	8.901.718	44,06%	184
AP-PDP-PL - COALICION POPULAR	MANUEL FRAGA	5.247.677	25,97%	105
CDS - CENTRO DEMOCRATICO Y SOCIAL	ADOLFO SUÁREZ	1.861.912	9,22%	19
CIU - CONVERGENCIA I UNIO	MIQUEL ROCA	1.014.258	5,02%	18
IU - COALICION IZQUIERDA UNIDA	GERARDO IGLESIAS	935.504	4,63%	7
EAJ-PNV - PARTIDO NACIONALISTA VASCO	IÑAKI ANASAGASTI	309.610	1,53%	6
HB - HERRI BATASUNA	JON IDIGORAS	231.722	1,15%	5

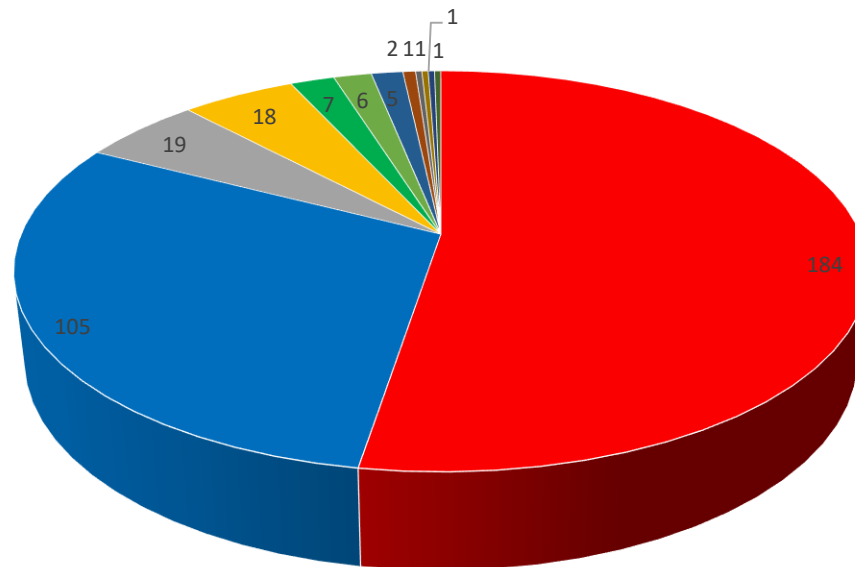
ELECCIONES AL SENADO (208 SENADORES)	
CANDIDATURA	ESCAÑOS
PSOE - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL	124
AP-PDP-PL - COALICION POPULAR	63
CIU - CONVERGENCIA I UNIO	8
EAJ-PNV - PARTIDO NACIONALISTA VASCO	7
CDS - CENTRO DEMOCRATICO Y SOCIAL	3
HB - HERRI BATASUNA	1
AIC - COALICION AGRUPACIONES INDEPENDIENTES DE CANARIAS	1

¹⁰⁰⁶ Para simplificar la presentación de los datos, únicamente se presentan aquellas candidaturas que obtuvieron al menos 1 escaño.

EE - EUSKADIKO EZKERRA	JUAN MARÍA BANDRÉS	107.053	0,53%	2
CG - COALICION GALEGA	SENÉN BERNÁRDEZ	79.972	0,4%	1
PAR - PARTIDO ARAGONES REGIONALISTA	HIPÓLITO GÓMEZ DE LAS ROCES	73.004	0,36%	1
AIC - COALICION AGRUPACIONES INDEPENDIENTES DE CANARIAS	MANUEL HERMOSO	65.664	0,33%	1
UV - UNIO VALENCIANA	MIGUEL RAMÓN IZQUIERDO	64.403	0,32%	1

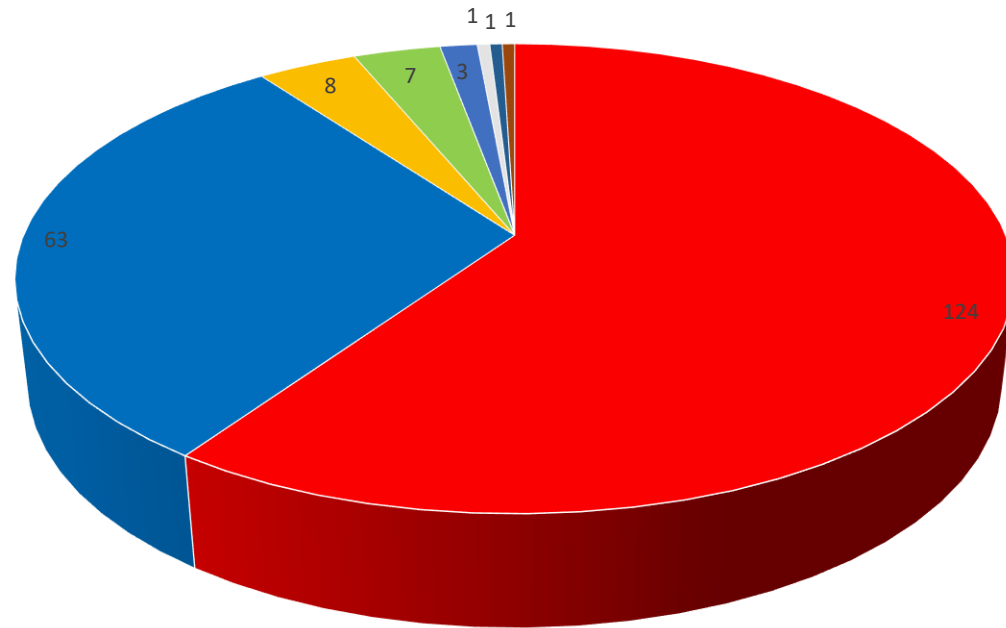
AM - ASOCIACION POLITICA ASAMBLEA MAJORERA	1
--	---

ELECCIONES GENERALES DE JUNIO DE 1986 - CONGRESO (ESCAÑOS)



- PSOE - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL
- AP-PDP-PL - COALICION POPULAR
- CDS - CENTRO DEMOCRATICO Y SOCIAL
- CIU - CONVERGENCIA I UNIO
- IU - COALICION IZQUIERDA UNIDA
- EAJ-PNV - PARTIDO NACIONALISTA VASCO
- HB - HERRI BATASUNA
- EE - EUSKADIKO EZKERRA
- CG - COALICION GALEGA
- PAR - PARTIDO ARAGONES REGIONALISTA
- AIC - COALICION AGRUPACIONES INDEPENDIENTES DE CANARIAS
- UV - UNIO VALENCIANA

ELECCIONES GENERALES DE JUNIO DE 1986 - SENADO (ESCAÑOS)



- PSOE - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL
- CIU - CONVERGENCIA I UNIO
- CDS - CENTRO DEMOCRATICO Y SOCIAL
- AIC - COALICION AGRUPACIONES INDEPENDIENTES DE CANARIAS
- AP-PDP-PL - COALICION POPULAR
- EAJ-PNV - PARTIDO NACIONALISTA VASCO
- HB - HERRI BATASUNA
- AM - ASOCIACION POLITICA ASAMBLEA MAJORERA

1.1.5. ELECCIONES GENERALES DE OCTUBRE DE 1989

Datos: <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/export.html?method=exportFormacionPolitica4C&contentType=PDF> y <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/export.html?method=exportFormacionPolitica2C2Pdf&contentType=PDF> (Ministerio del Interior)

Tablas y gráficos: elaboración propia.

DATOS GENERALES: ELECCIONES AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS	
Población total	38.476.094
Número de municipios	8.066
Número de mesas	44.285
Total censo electoral	29.604.055
Total votantes	20.646.365 (69,74%)
Abstención	8.957.690 (30,26%)
Votos válidos	20.493.682 (99,26%)
Votos nulos	152.683 (0,74%)
Votos a candidaturas	20.351.887 (99,31%)
Votos en blanco	141.795 (0,69%)

DATOS GENERALES: ELECCIONES AL SENADO	
Población total	38.473.418
Número de municipios	8.066
Número de mesas	44.285
Total censo electoral	29.604.055
Total votantes	20.684.212 (69,87%)
Abstención	8.919.843 (30,13%)
Votos válidos	19.974.111 (96,57%)
Votos nulos	710.101 (3,43%)
Papeletas a candidaturas	19.639.993 (98,33%)
Votos en blanco	334.118 (1,67%)

ELECCIONES AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (350 DIPUTADOS) ¹⁰⁰⁷				
CANDIDATURA	CABEZA DE LISTA	VOTOS	% VOTOS VÁLIDOS	ESCAÑOS
PSOE - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL	FELIPE GONZÁLEZ	8.115.568	39,6%	175
PP - PARTIDO POPULAR	JOSÉ MARÍA AZNAR	5.285.972	25,79%	107
IU - IZQUIERDA UNIDA	JULIO ANGUIA	1.858.588	9,07%	17
CDS - CENTRO DEMOCRATICO Y SOCIAL	ADOLFO SUÁREZ	1.617.716	7,89%	14
CIU - CONVERGENCIA I UNIO	MIQUEL ROCA	1.032.243	5,04%	18
EAJ-PNV - EUZKO ALDERDI JELTZALEA- PARTIDO NACIONALISTA VASCO	IÑAKI ANASAGASTI	254.681	1,24%	5
HB - HERRI BATASUNA	IÑAKI ESNAOLA	217.278	1,06%	4
PA - PARTIDO ANDALUCISTA	ALEJANDRO ROJAS- MARCOS	212.687	1,04%	2

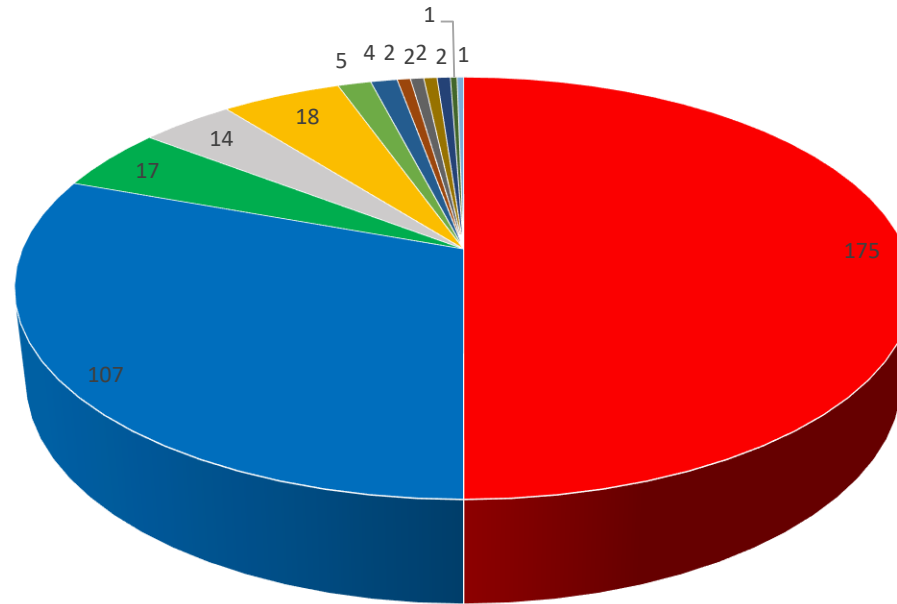
ELECCIONES AL SENADO (208 SENADORES)	
CANDIDATURA	ESCAÑOS
PSOE - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL	107
PP - PARTIDO POPULAR	78
CIU - CONVERGENCIA I UNIO	10
EAJ-PNV - EUZKO ALDERDI JELTZALEA- PARTIDO NACIONALISTA VASCO	4
HB - HERRI BATASUNA	3
IU - IZQUIERDA UNIDA	1
CDS - CENTRO DEMOCRATICO Y SOCIAL	1
AIC - AGRUPACIONES INDEPENDIENTES DE CANARIAS	1

¹⁰⁰⁷ Para simplificar la presentación de los datos, únicamente se presentan aquellas candidaturas que obtuvieron al menos 1 escaño.

UV - UNIO VALENCIANA	VICENTE GONZÁLEZ LIZONDO	144.924	0,71%	2
EA - EUSKO ALKARTASUNA	JOSEBA AZKARRAGA	136.955	0,67%	2
EE - EUSKADIKO EZKERRA	KORO GARMENDIA	105.238	0,51%	2
PAR - PARTIDO ARAGONES REGIONALISTA	JOSÉ MARÍA MUR	71.733	0,35%	1
AIC - AGRUPACIONES INDEPENDIENTES DE CANARIAS	LUIS MARDONES	64.767	0,32%	1

IL - INDEPENDIENTES POR LANZAROTE	1
AM - ASAMBLEA MAJORERA	1
AHI - AGRUPACION HERREÑA INDEPENDIENTE	1

ELECCIONES GENERALES DE OCTUBRE DE 1989 - CONGRESO (ESCAÑOS)



■ PSOE - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL

■ IU - IZQUIERDA UNIDA

■ CIU - CONVERGENCIA I UNIO

■ HB - HERRI BATASUNA

■ UV - UNIO VALENCIANA

■ EE - EUSKADIKO EZKERRA

■ AIC - AGRUPACIONES INDEPENDIENTES DE CANARIAS

■ PP - PARTIDO POPULAR

■ CDS - CENTRO DEMOCRATICO Y SOCIAL

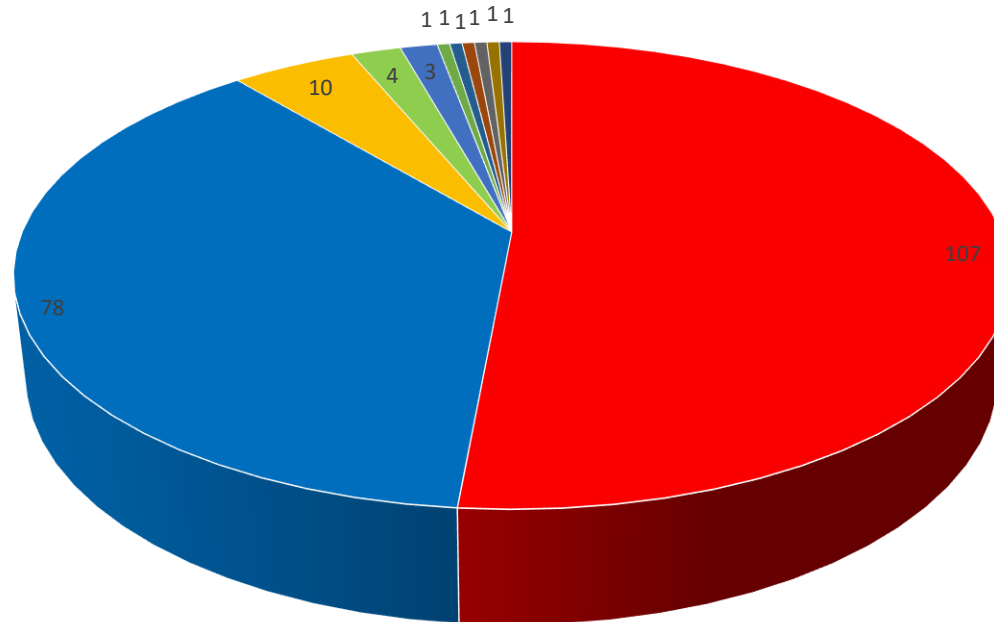
■ EAJ-PNV - EUZKO ALDERDI JELTZALEA-PARTIDO NACIONALISTA VASCO

■ PA - PARTIDO ANDALUCISTA

■ EA - EUSKO ALKARTASUNA

■ PAR - PARTIDO ARAGONES REGIONALISTA

ELECCIONES GENERALES DE OCTUBRE DE 1989 - SENADO (ESCAÑOS)



- PSOE - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL
- CIU - CONVERGENCIA I UNIO
- HB - HERRI BATASUNA
- CDS - CENTRO DEMOCRATICO Y SOCIAL
- IL - INDEPENDIENTES POR LANZAROTE
- AHI - AGRUPACION HERREÑA INDEPENDIENTE

- PP - PARTIDO POPULAR
- EAJ-PNV - EUZKO ALDERDI JELTZALEA-PARTIDO NACIONALISTA VASCO
- IU - IZQUIERDA UNIDA
- AIC - AGRUPACIONES INDEPENDIENTES DE CANARIAS
- AM - ASAMBLEA MAJORERA

1.1.6. ELECCIONES GENERALES DE JUNIO DE 1993

Datos: <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/export.html?method=exportFormacionPolitica4C&contentType=PDF> y <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/export.html?method=exportFormacionPolitica2C2Pdf&contentType=PDF> (Ministerio del Interior)

Tablas y gráficos: elaboración propia.

DATOS GENERALES: ELECCIONES AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS	
Población total	38.869.700
Número de municipios	8.087
Número de mesas	46.709
Total censo electoral	31.030.511
Total votantes	23.718.816 (76,44%)
Abstención	7.311.695 (23,56%)
Votos válidos	23.591.864 (99,46%)
Votos nulos	126.952 (0,54%)
Votos a candidaturas	23.403.185 (99,2%)
Votos en blanco	188.679 (0,8%)

DATOS GENERALES: ELECCIONES AL SENADO	
Población total	38.872.268
Número de municipios	8.087
Número de mesas	46.709
Total censo electoral	30.919.466
Total votantes	23.735.995 (76,77%)
Abstención	7.183.471 (23,23%)
Votos válidos	23.189.174 (97,7%)
Votos nulos	546.821 (2,3%)
Papeletas a candidaturas	22.812.345 (98,37%)
Votos en blanco	376.829 (1,63%)

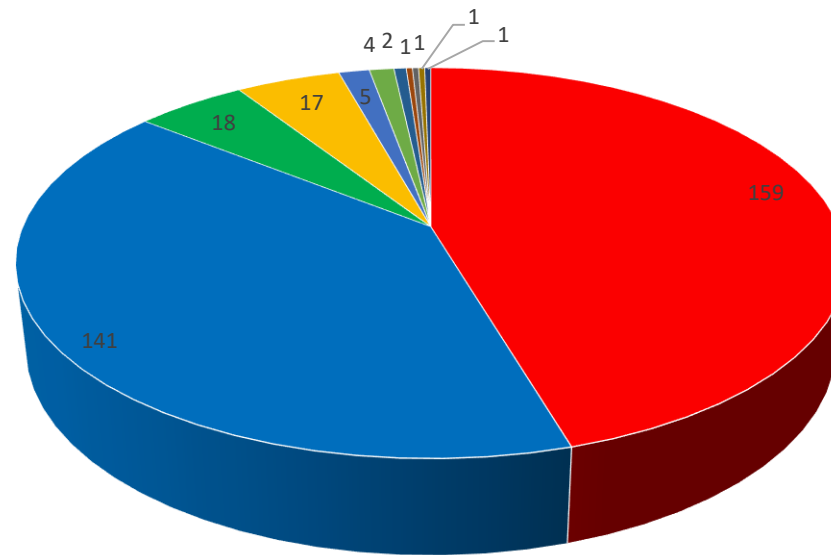
ELECCIONES AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (350 DIPUTADOS) ¹⁰⁰⁸				
CANDIDATURA	CABEZA DE LISTA	VOTOS	% VOTOS VÁLIDOS	ESCAÑOS
PSOE - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL	FELIPE GONZÁLEZ	9.150.083	38,78%	159
PP - PARTIDO POPULAR	JOSÉ MARÍA AZNAR	8.201.463	34,76%	141
IU - IZQUIERDA UNIDA	JULIO ANGUIA	2.253.722	9,55%	18
CIU - CONVERGENCIA I UNIO	MIQUEL ROCA	1.165.783	4,94%	17
EAJ-PNV - EUSKO ALDERDI JELTZALEA- PARTIDO NACIONALISTA VASCO	IÑAKI ANASAGASTI	291.448	1,24%	5
CC - COALICION CANARIA	LORENZO OLARTE	207.077	0,88%	4
HB - HERRI BATASUNA	JON IDIGORAS	206.876	0,88%	2

ELECCIONES AL SENADO (208 SENADORES)	
CANDIDATURA	ESCAÑOS
PSOE - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL	96
PP - PARTIDO POPULAR	93
CIU - CONVERGENCIA I UNIO	10
CC - COALICION CANARIA	5
EAJ-PNV - EUSKO ALDERDI JELTZALEA- PARTIDO NACIONALISTA VASCO	3
HB - HERRI BATASUNA	1

¹⁰⁰⁸ Para simplificar la presentación de los datos, únicamente se presentan aquellas candidaturas que obtuvieron al menos 1 escaño.

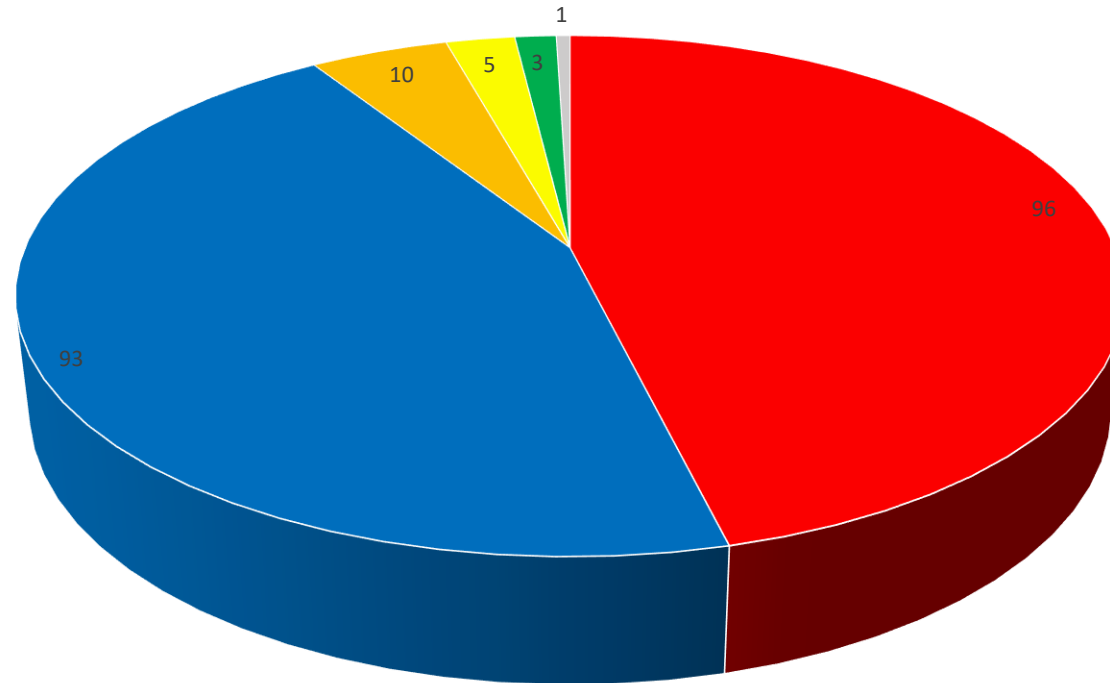
ERC - ESQUERRA REPUBLICANA DE CATALUNYA	PILAR RAHOLA	189.632	0,8%	1
PAR - PARTIDO ARAGONES	JOSÉ MARÍA MUR	144.544	0,61%	1
EA-EUE - COALICION EUSKO ALKARTASUNA-EUSKAL EZKERRA	XABIER ALBISTUR	129.293	0,55%	1
UV - UNIO VALENCIANA	VICENTE GONZÁLEZ LIZONDO	112.341	0,48%	1

ELECCIONES GENERALES DE JUNIO DE 1993 - CONGRESO (ESCAÑOS)



- PSOE - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL
- IU - IZQUIERDA UNIDA
- EAJ-PNV - EUSKO ALDERDI JELTZALEA-PARTIDO NACIONALISTA VASCO
- HB - HERRI BATASUNA
- PAR - PARTIDO ARAGONES
- UV - UNIO VALENCIANA
- PP - PARTIDO POPULAR
- CIU - CONVERGENCIA I UNIO
- CC - COALICION CANARIA
- ERC - ESQUERRA REPUBLICANA DE CATALUNYA
- EA-EUE - COALICION EUSKO ALKARTASUNA-EUSKAL EZKERRA

ELECCIONES GENERALES DE JUNIO DE 1993 - SENADO (ESCAÑOS)



■ PSOE - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL

■ PP - PARTIDO POPULAR

■ CIU - CONVERGENCIA I UNIO

■ CC - COALICION CANARIA

■ EAJ-PNV - EUSKO ALDERDI JELTZALEA-PARTIDO NACIONALISTA VASCO

■ HB - HERRI BATASUNA

1.1.7. ELECCIONES GENERALES DE MARZO DE 1996

Datos: <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/export.html?method=exportFormacionPolitica4C&contentType=PDF> y <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/export.html?method=exportFormacionPolitica2C2Pdf&contentType=PDF> (Ministerio del Interior)

Tablas y gráficos: elaboración propia.

DATOS GENERALES: ELECCIONES AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS	
Población total	40.231.253
Número de municipios	8.097
Número de mesas	49.217
Total censo electoral	32.531.833
Total votantes	25.172.058 (77,38%)
Abstención	7.359.775 (22,62%)
Votos válidos	25.046.276 (99,5%)
Votos nulos	125.782 (0,5%)
Votos a candidaturas	24.802.931 (99,03%)
Votos en blanco	243.345 (0,97%)

DATOS GENERALES: ELECCIONES AL SENADO	
Población total	40.231.253
Número de municipios	8.097
Número de mesas	49.217
Total censo electoral	32.531.833
Total votantes	25.155.510 (77,33%)
Abstención	7.376.323 (22,67%)
Votos válidos	24.502.854 (97,41%)
Votos nulos	652.656 (2,59%)
Papeletas a candidaturas	24.020.253 (98,03%)
Votos en blanco	482.601 (1,97%)

ELECCIONES AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (350 DIPUTADOS) ¹⁰⁰⁹				
CANDIDATURA	CABEZA DE LISTA	VOTOS	% VOTOS VÁLIDOS	ESCAÑOS
PP - PARTIDO POPULAR	JOSÉ MARÍA AZNAR	9.716.006	38,79%	156
PSOE - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL	FELIPE GONZÁLEZ	9.425.678	37,63%	141
IU - IZQUIERDA UNIDA	JULIO ANGUIA	2.639.774	10,54%	21
CIU - CONVERGENCIA I UNIO	JOAQUIM MOLINS	1.151.633	4,6%	16
EAJ-PNV - EUZKO ALDERDI JELTZALEA-PARTIDO NACIONALISTA VASCO	IÑAKI ANASAGASTI	318.951	1,27%	5
CC - COALICION CANARIA	JOSÉ CARLOS MAURICIO	220.418	0,88%	4

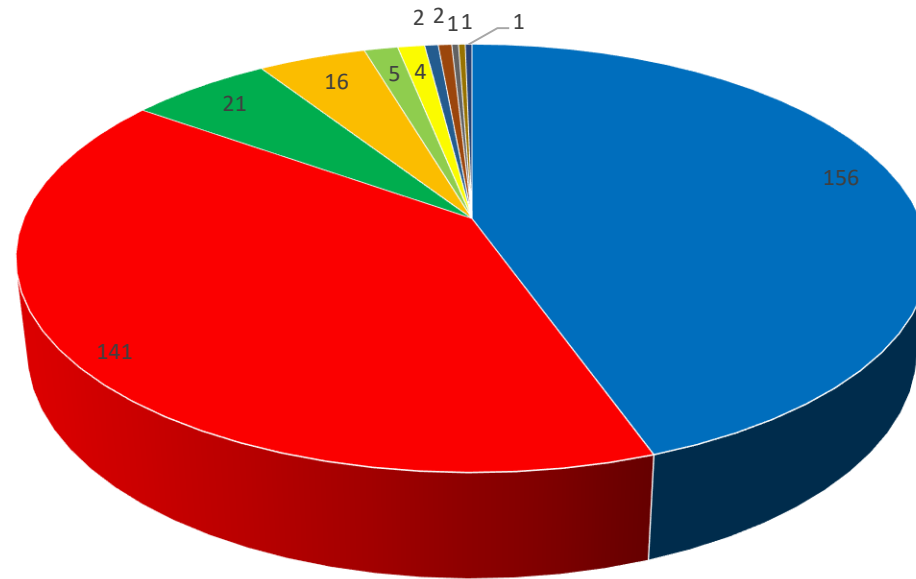
ELECCIONES AL SENADO (208 SENADORES)	
CANDIDATURA	ESCAÑOS
PP - PARTIDO POPULAR	112
PSOE - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL	81
CIU - CONVERGENCIA I UNIO	8
EAJ-PNV - EUZKO ALDERDI JELTZALEA-PARTIDO NACIONALISTA VASCO	4
CC - COALICION CANARIA	1
EFS - AGRUP.DE ELECTORES "EIVISSA I	1

¹⁰⁰⁹ Para simplificar la presentación de los datos, únicamente se presentan aquellas candidaturas que obtuvieron al menos 1 escaño.

BNG - BLOQUE NACIONALISTA GALEGO	FRANCISCO RODRÍGUEZ SÁNCHEZ	220.147	0,88%	2
HB - HERRI BATASUNA		181.304	0,72%	2
ERC - ESQUERRA REPUBLICANA DE CATALUNYA	PILAR RAHOLA	167.641	0,67%	1
EA - EUSKO ALKARTASUNA	BEGOÑA LASAGABASTER	115.861	0,46%	1
UV - UNIO VALENCIANA	JOSÉ MARÍA CHIQUILLO	91.575	0,37%	1

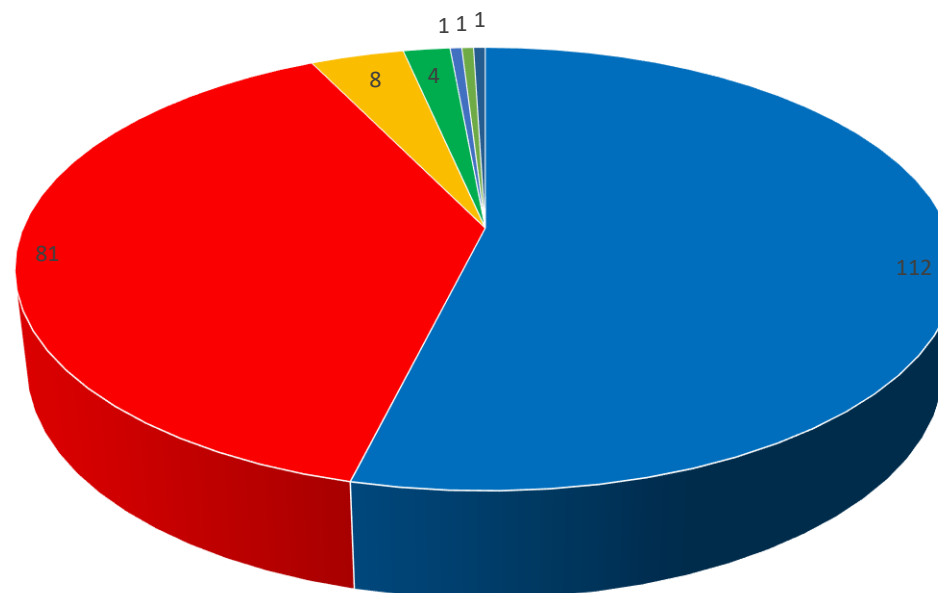
FORMENTERA AL SENAT"	
PIL - PARTIDO DE INDEPENDIENTES DE LANZAROTE	1

ELECCIONES GENERALES DE MARZO DE 1996 - CONGRESO (ESCAÑOS)



- PP - PARTIDO POPULAR
- IU - IZQUIERDA UNIDA
- EAJ-PNV - EUZKO ALDERDI JELTZALEA-PARTIDO NACIONALISTA VASCO
- BNG - BLOQUE NACIONALISTA GALEGO
- ERC - ESQUERRA REPUBLICANA DE CATALUNYA
- UV - UNIO VALENCIANA
- PSOE - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL
- CIU - CONVERGENCIA I UNIO
- CC - COALICION CANARIA
- HB - HERRI BATASUNA
- EA - EUSKO ALKARTASUNA

ELECCIONES GENERALES DE MARZO DE 1996 - SENADO (ESCAÑOS)



■ PP - PARTIDO POPULAR

■ CIU - CONVERGENCIA I UNIO

■ CC - COALICION CANARIA

■ PIL - PARTIDO DE INDEPENDIENTES DE LANZAROTE

■ PSOE - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL

■ EAJ-PNV - EUZKO ALDERDI JELTZALEA-PARTIDO NACIONALISTA VASCO

■ EFS - AGRUP.DE ELECTORES "EIVISSA I FORMENTERA AL SENAT"

1.1.8. ELECCIONES GENERALES DE MARZO DE 2000

Datos: <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/export.html?method=exportFormacionPolitica4C&contentType=PDF> y <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/export.html?method=exportFormacionPolitica2C2Pdf&contentType=PDF> (Ministerio del Interior)

Tablas y gráficos: elaboración propia.

DATOS GENERALES: ELECCIONES AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS	
Población total	39.852.651
Número de municipios	8.104
Número de mesas	53.644
Total censo electoral	33.969.640
Total votantes	23.339.490 (68,71%)
Abstención	10.630.150 (31,29%)
Votos válidos	23.181.290 (99,32%)
Votos nulos	158.200 (0,68%)
Votos a candidaturas	22.814.467 (98,42%)
Votos en blanco	366.823 (1,58%)

DATOS GENERALES: ELECCIONES AL SENADO	
Población total	39.852.651
Número de municipios	8.104
Número de mesas	53.644
Total censo electoral	33.969.640
Total votantes	23.382.667 (68,83%)
Abstención	10.586.973 (31,17%)
Votos válidos	22.799.475 (97,51%)
Votos nulos	583.192 (2,49%)
Papeletas a candidaturas	22.156.793 (97,18%)
Votos en blanco	642.682 (2,82%)

ELECCIONES AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (350 DIPUTADOS) ¹⁰¹⁰				
CANDIDATURA	CABEZA DE LISTA	VOTOS	% VOTOS VÁLIDOS	ESCAÑOS
PP - PARTIDO POPULAR	JOSÉ MARÍA AZNAR	10.321.178	44,52%	183
PSOE-PROGR. - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL - PROGRESISTAS	JOAQUÍN ALMUNIA	7.918.752	34,16%	125
IU - IZQUIERDA UNIDA	FRANCISCO FRUTOS	1.263.043	5,45%	8
CIU - CONVERGENCIA I UNIO	XAVIER TRIAS	970.421	4,19%	15
EAJ-PNV - EUZKO ALDERDI JELTZALEA- PARTIDO NACIONALISTA VASCO	IÑAKI ANASAGASTI	353.953	1,53%	7

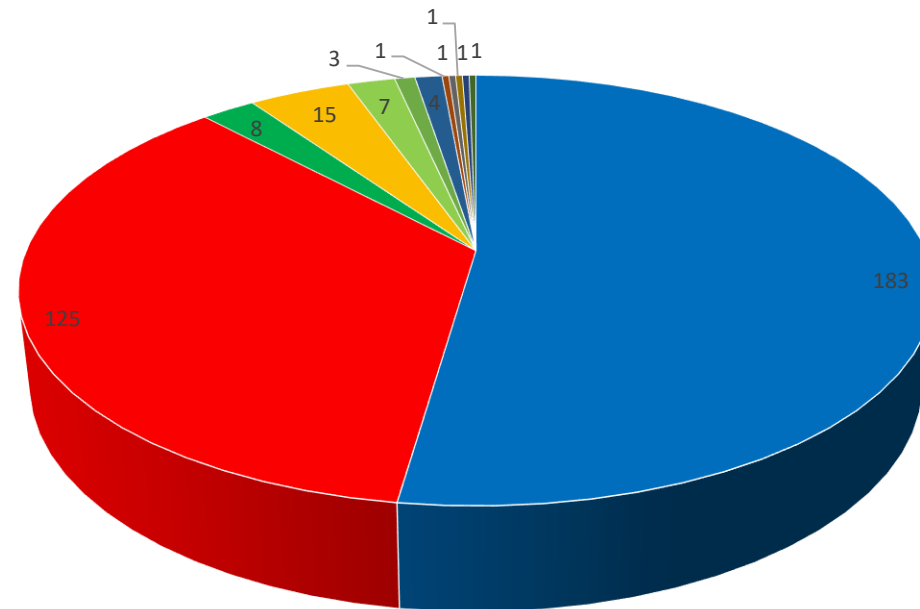
ELECCIONES AL SENADO (208 SENADORES)	
CANDIDATURA	ESCAÑOS
PP - PARTIDO POPULAR	127
PSOE-PROGR. - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL - PROGRESISTAS	53
PSC-ERC-ICV - ENTESA CATALANA DE PROGRES	8
CIU - CONVERGENCIA I UNIO	8
EAJ-PNV - EUZKO ALDERDI JELTZALEA- PARTIDO NACIONALISTA VASCO	6

¹⁰¹⁰ Para simplificar la presentación de los datos, únicamente se presentan aquellas candidaturas que obtuvieron al menos 1 escaño.

BNG - BLOQUE NACIONALISTA GALEGO	FRANCISCO RODRÍGUEZ SÁNCHEZ	306.268	1,32%	3
CC - COALICION CANARIA	PAULINO RIVERO	248.261	1,07%	4
PA - PARTIDO ANDALUCISTA	JOSÉ NÚÑEZ CASTAIN	206.255	0,89%	1
ERC - ESQUERRA REPUBLICANA DE CATALUNYA	JOAN PUIGCERCÓS	194.715	0,84%	1
IC-V - INICIATIVA PER CATALUNYA-VERDS	JOAN SAURA	119.290	0,51%	1
EA - EUSKO ALKARTASUNA	BEGOÑA LASAGABASTER	100.742	0,43%	1
CHA - CHUNTA ARAGONESISTA	JOSÉ ANTONIO LABORDETA	75.356	0,33%	1

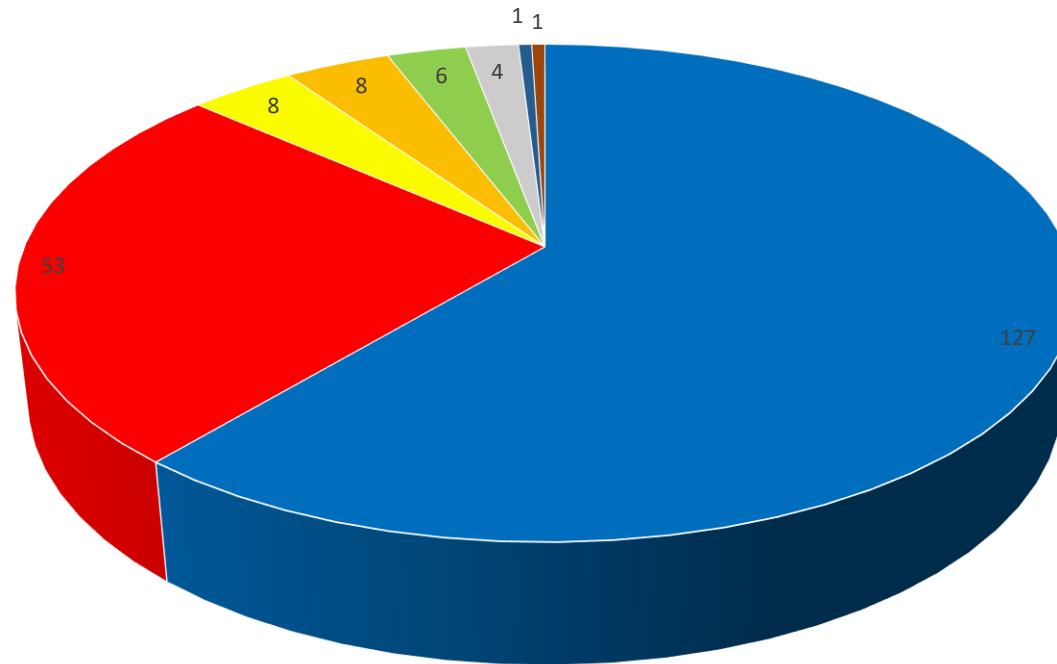
CC - COALICION CANARIA	4
PIL - PARTIDO DE INDEPENDIENTES DE LANZAROTE	1
CC-AHI - COALICION CANARIA-AHÍ	1

ELECCIONES GENERALES DE MARZO DE 2000 - CONGRESO (ESCAÑOS)



- PP - PARTIDO POPULAR
- IU - IZQUIERDA UNIDA
- EAJ-PNV - EUZKO ALDERDI JELTZALEA-PARTIDO NACIONALISTA VASCO
- CC - COALICION CANARIA
- ERC - ESQUERRA REPUBLICANA DE CATALUNYA
- EA - EUSKO ALKARTASUNA
- PSOE-PROGR. - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL - PROGRESISTAS
- CIU - CONVERGENCIA I UNIO
- BNG - BLOQUE NACIONALISTA GALEGO
- PA - PARTIDO ANDALUCISTA
- IC-V - INICIATIVA PER CATALUNYA-VERDS
- CHA - CHUNTA ARAGONESISTA

ELECCIONES GENERALES DE MARZO DE 2000 - SENADO (ESCAÑOS)



■ PP - PARTIDO POPULAR

■ PSC-ERC-ICV - ENTESA CATALANA DE PROGRES

■ EAJ-PNV - EUZKO ALDERDI JELTZALEA-PARTIDO NACIONALISTA VASCO

■ PIL - PARTIDO DE INDEPENDIENTES DE LANZAROTE

■ PSOE-PROGR. - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL - PROGRESISTAS

■ CIU - CONVERGENCIA I UNIO

■ CC - COALICION CANARIA

■ CC-AHI - COALICION CANARIA-AHÍ

1.1.9. ELECCIONES GENERALES DE MARZO DE 2004

Datos: <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/export.html?method=exportFormacionPolitica4C&contentType=PDF> y <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/export.html?method=exportFormacionPolitica2C2Pdf&contentType=PDF> (Ministerio del Interior)

Tablas y gráficos: elaboración propia.

DATOS GENERALES: ELECCIONES AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS	
Población total	42.717.064
Número de municipios	8.109
Número de mesas	56.585
Total censo electoral	34.571.831
Total votantes	26.155.436 (75,66%)
Abstención	8.416.395 (24,34%)
Votos válidos	25.891.299 (98,99%)
Votos nulos	264.137 (1,01%)
Votos a candidaturas	25.483.504 (98,42%)
Votos en blanco	407.795 (1,58%)

DATOS GENERALES: ELECCIONES AL SENADO	
Población total	42.717.064
Número de municipios	8.109
Número de mesas	56.585
Total censo electoral	34.571.831
Total votantes	26.187.162 (75,75%)
Abstención	8.384.669 (24,25%)
Votos válidos	25.426.107 (97,09%)
Votos nulos	761.055 (2,91%)
Papeletas a candidaturas	24.746.291 (97,33%)
Votos en blanco	679.816 (2,67%)

ELECCIONES AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (350 DIPUTADOS) ¹⁰¹¹				
CANDIDATURA	CABEZA DE LISTA	VOTOS	% VOTOS VÁLIDOS	ESCAÑOS
PSOE - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL	JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ ZAPATERO	11.026.163	42,59%	164
PP - PARTIDO POPULAR	MARIANO RAJOY	9.763.144	37,71%	148
IU - IZQUIERDA UNIDA	GASPAR LLAMAZARES	1.284.081	4,96%	5
CIU - CONVERGENCIA I UNIO	JOSEP ANTONI DURÁN I LLEIDA	835.471	3,23%	10
ERC - ESQUERRA REPUBLICANA DE CATALUNYA	JOSEP-LLUIS CAROD ROVIRA	652.196	2,52%	8

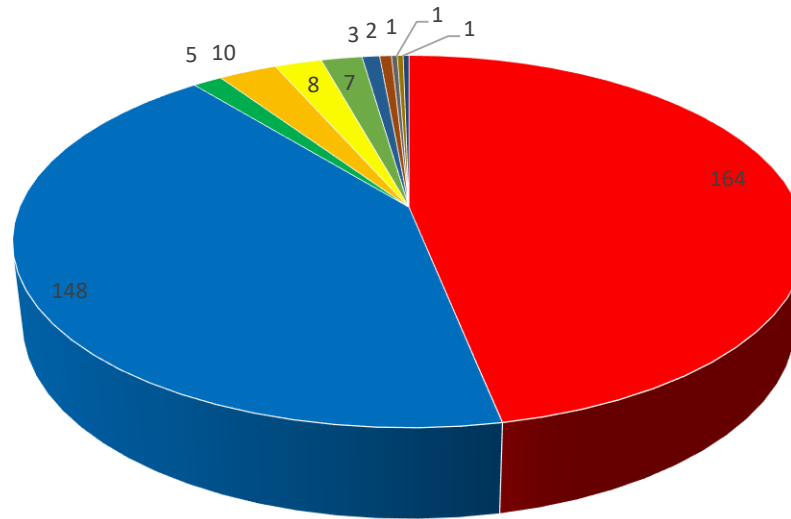
ELECCIONES AL SENADO (208 SENADORES)	
CANDIDATURA	ESCAÑOS
PP - PARTIDO POPULAR	102
PSOE - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL	81
PSC-ERC-ICV - ENTESA CATALANA DE PROGRES	12
EAJ-PNV - EUSKO ALDERDI JELTZALEA- PARTIDO NACIONALISTA VASCO	6
CIU - CONVERGENCIA I UNIO	4

¹⁰¹¹ Para simplificar la presentación de los datos, únicamente se presentan aquellas candidaturas que obtuvieron al menos 1 escaño.

EAJ-PNV - EUSKO ALDERDI JELTZALEA- PARTIDO NACIONALISTA VASCO	JOSU ERKOREKA	420.980	1,63%	7
CC - COALICION CANARIA	PAULINO RIVERO	235.221	0,91%	3
BNG - BLOQUE NACIONALISTA GALEGO	FRANCISCO RODRÍGUEZ SÁNCHEZ	208.688	0,81%	2
CHA - CHUNTA ARAGONESISTA	JOSÉ ANTONIO LABORDETA	94.252	0,36%	1
EA - EUSKO ALKARTASUNA	BEGOÑA LASAGABASTER	80.905	0,31%	1
Na-Bai - NAFARROA BAI	UXUE BARKOS	61.045	0,24%	1

CC - COALICION CANARIA	3
---------------------------	---

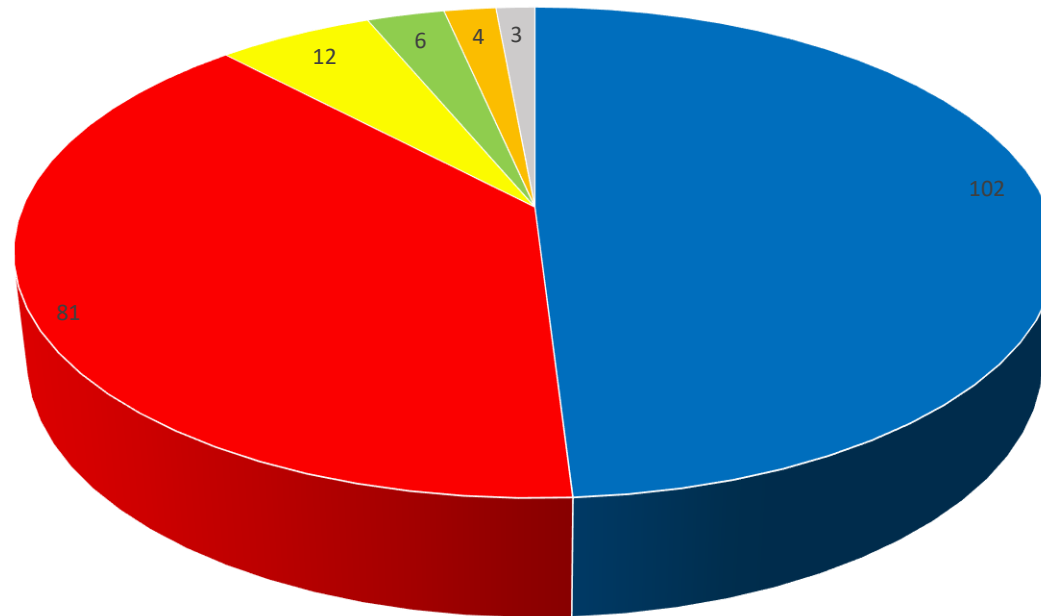
ELECCIONES GENERALES DE MARZO DE 2004 - CONGRESO (ESCAÑOS)



- PSOE - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL
- IU - IZQUIERDA UNIDA
- ERC - ESQUERRA REPUBLICANA DE CATALUNYA
- CC - COALICION CANARIA
- CHA - CHUNTA ARAGONESISTA
- Na-Bai - NAFARROA BAI

- PP - PARTIDO POPULAR
- CiU - CONVERGENCIA i UNIO
- EAJ-PNV - EUSKO ALDERDI JELTZALEA-PARTIDO NACIONALISTA VASCO
- BNG - BLOQUE NACIONALISTA GALEGO
- EA - EUSKO ALKARTASUNA

ELECCIONES GENERALES DE MARZO DE 2004 - SENADO (ESCAÑOS)



■ PP - PARTIDO POPULAR

■ PSC-ERC-ICV - ENTESA CATALANA DE PROGRES

■ CIU - CONVERGENCIA I UNIO

■ PSOE - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL

■ EAJ-PNV - EUSKO ALDERDI JELTZALEA-PARTIDO NACIONALISTA VASCO

■ CC - COALICION CANARIA

1.1.10. ELECCIONES GENERALES DE MARZO DE 2008

Datos: <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/export.html?method=exportFormacionPolitica4C&contentType=PDF> y <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/export.html?method=exportFormacionPolitica2C2Pdf&contentType=PDF> (Ministerio del Interior)

Tablas y gráficos: elaboración propia.

DATOS GENERALES: ELECCIONES AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS	
Población total	45.200.737
Número de municipios	8.112
Número de mesas	59.346
Total censo electoral	35.073.179
Total votantes	25.900.439 (73,85%)
Abstención	9.172.740 (26,15%)
Votos válidos	25.734.863 (99,36%)
Votos nulos	165.576 (0,64%)
Votos a candidaturas	25.448.681 (98,89%)
Votos en blanco	286.182 (1,11%)

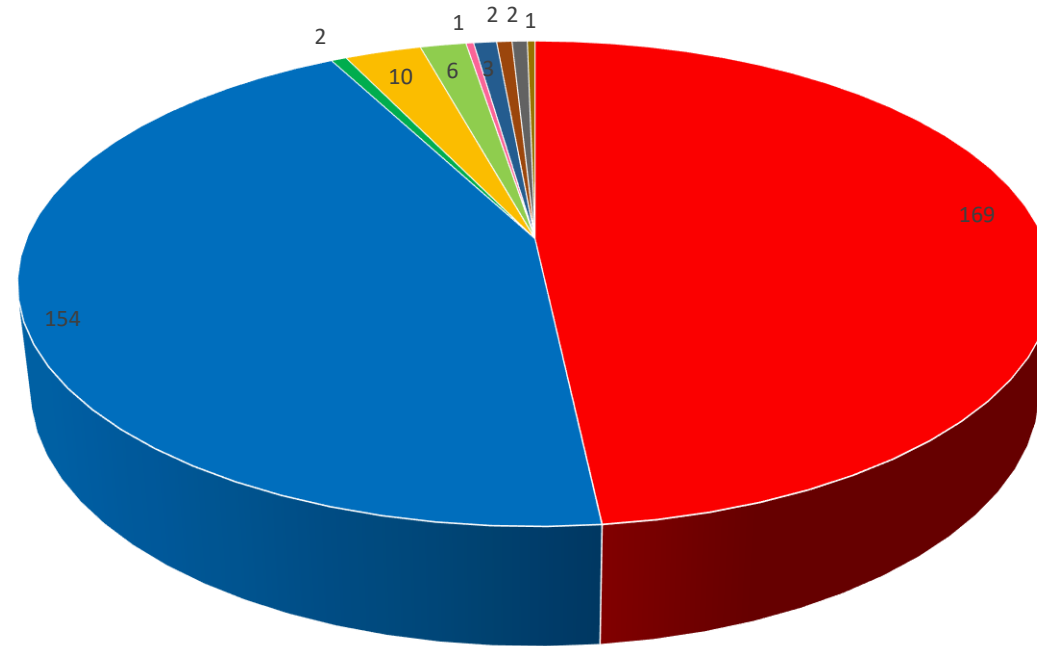
DATOS GENERALES: ELECCIONES AL SENADO	
Población total	45.200.737
Número de municipios	8.112
Número de mesas	59.346
Total censo electoral	35.073.179
Total votantes	26.125.239 (74,49%)
Abstención	8.947.940 (25,51%)
Votos válidos	25.527.940 (97,71%)
Votos nulos	597.299 (2,29%)
Papeletas a candidaturas	25.003.190 (97,94%)
Votos en blanco	524.750 (2,06%)

ELECCIONES AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (350 DIPUTADOS) ¹⁰¹²					ELECCIONES AL SENADO (208 SENADORES)	
CANDIDATURA	CABEZA DE LISTA	VOTOS	% VOTOS VÁLIDOS	ESCAÑOS	CANDIDATURA	ESCAÑOS
P.S.O.E. - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL	JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ ZAPATERO	11.289.335	43,87%	169	P.P. - PARTIDO POPULAR	101
P.P. - PARTIDO POPULAR	MARIANO RAJOY	10.278.010	39,94%	154	P.S.O.E. - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL	88
I.U. - IZQUIERDA UNIDA	GASPAR LLAMAZARES	969.946	3,77%	2	PSC(PSC-PSOE)-ERC-ICV-EUiA - ENTESA CATALANA DE PROGRES	12
CiU - CONVERGENCIA I UNIO	JOSEP ANTONI DURÁN I LLEIDA	779.425	3,03%	10	CiU - CONVERGENCIA I UNIO	4
EAJ-PNV - EUZKO ALDERDI JELTZALEA-PARTIDO NACIONALISTA VASCO	JOSU ERKOREKA	306.128	1,19%	6	EAJ-PNV - EUZKO ALDERDI JELTZALEA-PARTIDO NACIONALISTA VASCO	2
UPyD - UNION PROGRESO Y DEMOCRACIA	ROSA DÍEZ	306.079	1,19%	1	CC-PNC - COALICION CANARIA-PARTIDO NACIONALISTA CANARIO	1

¹⁰¹² Para simplificar la presentación de los datos, únicamente se presentan aquellas candidaturas que obtuvieron al menos 1 escaño.

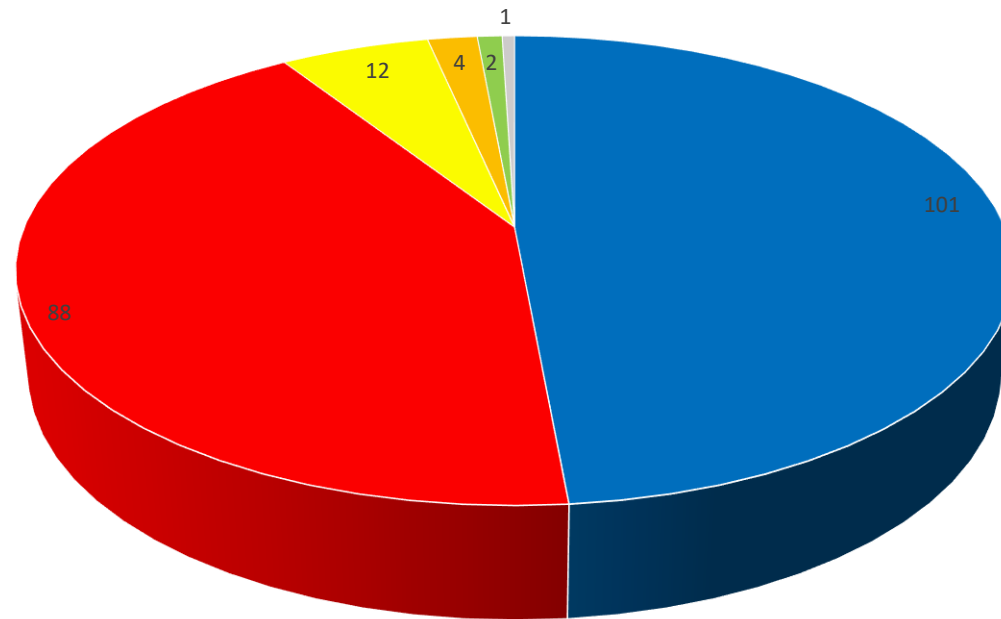
ESQUERRA - ESQUERRA REPUBLICANA DE CATALUNYA	JOAN RIDAO	298.139	1,16%	3
B.N.G. - BLOQUE NACIONALISTA GALEGO	FRANCISCO JORQUERA	212.543	0,83%	2
CC-PNC - COALICION CANARIA-PARTIDO NACIONALISTA CANARIO	ANA ORAMAS	174.629	0,68%	2
NA-BAI - NAFARROA BAI	UXUE BARKOS	62.398	0,24%	1

ELECCIONES GENERALES DE MARZO DE 2008 - CONGRESO (ESCAÑOS)



- P.S.O.E. - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL
 - I.U. - IZQUIERDA UNIDA
 - EAJ-PNV - EUZKO ALDERDI JELTZALEA-PARTIDO NACIONALISTA VASCO
 - ESQUERRA - ESQUERRA REPUBLICANA DE CATALUNYA
 - CC-PNC - COALICION CANARIA-PARTIDO NACIONALISTA CANARIO
- P.P. - PARTIDO POPULAR
 - CiU - CONVERGENCIA I UNIO
 - UPyD - UNION PROGRESO Y DEMOCRACIA
 - B.N.G. - BLOQUE NACIONALISTA GALEGO
 - NA-BAI - NAFARROA BAI

ELECCIONES GENERALES DE MARZO DE 2008 - SENADO (ESCAÑOS)



- P.P. - PARTIDO POPULAR
- P.S.O.E. - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL
- PSC(PSC-PSOE)-ERC-ICV-EUiA - ENTESA CATALANA DE PROGRES
- CiU - CONVERGENCIA I UNIO
- EAJ-PNV - EUZKO ALDERDI JELTZALEA-PARTIDO NACIONALISTA VASCO
- CC-PNC - COALICION CANARIA-PARTIDO NACIONALISTA CANARIO

1.1.11. ELECCIONES GENERALES DE NOVIEMBRE DE 2011

Datos: <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/export.html?method=exportFormacionPolitica4C&contentType=PDF> y <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/export.html?method=exportFormacionPolitica2C2Pdf&contentType=PDF> (Ministerio del Interior)

Tablas y gráficos: elaboración propia.

DATOS GENERALES: ELECCIONES AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS	
Población total	47.021.031
Número de municipios	8.116
Número de mesas	59.876
Total censo electoral	35.779.491
Total votantes	24.666.441 (68,94%)
Abstención	11.113.050 (31,06%)
Votos válidos	24.348.886 (98,71%)
Votos nulos	317.555 (1,29%)
Votos a candidaturas	24.015.425 (98,63%)
Votos en blanco	333.461 (1,37%)

DATOS GENERALES: ELECCIONES AL SENADO	
Población total	47.021.031
Número de municipios	8.116
Número de mesas	59.876
Total censo electoral	35.779.491
Total votantes	24.483.672 (68,43%)
Abstención	11.295.819 (31,57%)
Votos válidos	23.578.950 (96,3%)
Votos nulos	904.722 (3,7%)
Papeletas a candidaturas	22.314.003 (94,64%)
Votos en blanco	1.264.947 (5,36%)

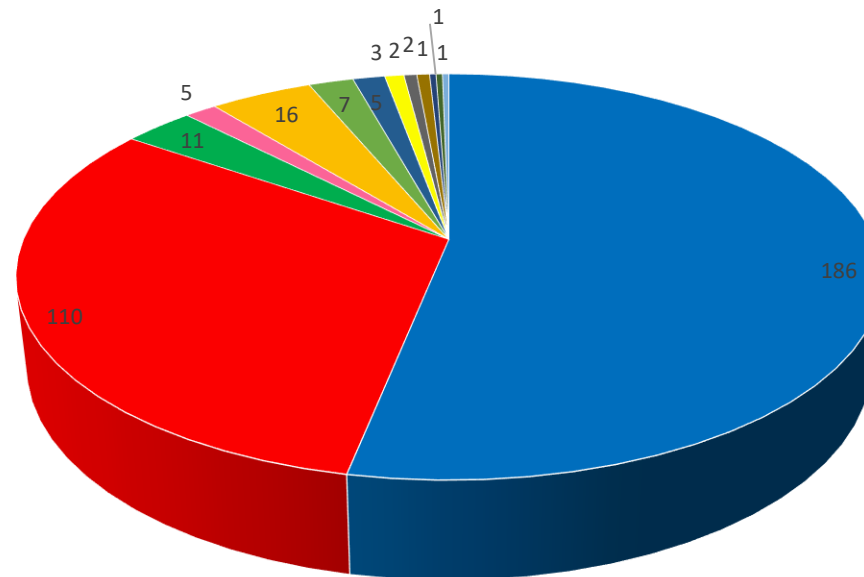
ELECCIONES AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (350 DIPUTADOS) ¹⁰¹³				
CANDIDATURA	CABEZA DE LISTA	VOTOS	% VOTOS VÁLIDOS	ESCAÑOS
PP - PARTIDO POPULAR	MARIANO RAJOY	10.866.566	44,63%	186
PSOE - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL	ALFREDO PÉREZ RUBALCABA	7.003.511	28,76%	110
IU-LV - IZQUIERDA UNIDA-LOS VERDES: LA IZQUIERDA PLURAL	CAYO LARA	1.686.040	6,92%	11
UPyD - UNIÓN PROGRESO Y DEMOCRACIA	ROSA DÍEZ	1.143.225	4,7%	5
CIU - CONVERGÈNCIA I UNIÓ	JOSEP ANTONI DURAN I LLEIDA	1.015.691	4,17%	16
AMAIUR – AMAIUR	IÑAKI ANTIGÜEDAD	334.498	1,37%	7
EAJ-PNV - EUZKO ALDERDI JELTZALEA- PARTIDO NACIONALISTA VASCO	JOSU ERKOREKA	324.317	1,33%	5
ESQUERRA - ESQUERRA REPUBLICANA	ALFRED BOSCH	256.985	1,06%	3

ELECCIONES AL SENADO (208 SENADORES)	
CANDIDATURA	ESCAÑOS
PP - PARTIDO POPULAR	136
PSOE - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL	48
CIU - CONVERGÈNCIA I UNIÓ	9
PSC (PSC-PS - ENTESA PEL PROGRÉS DE CATALUNYA	7
EAJ-PNV - EUZKO ALDERDI JELTZALEA- PARTIDO NACIONALISTA VASCO	4
AMAIUR – AMAIUR	3
CC-NC-PNC - COALICIÓN CANARIA- NUEVA CANARIAS	1

¹⁰¹³ Para simplificar la presentación de los datos, únicamente se presentan aquellas candidaturas que obtuvieron al menos 1 escaño.

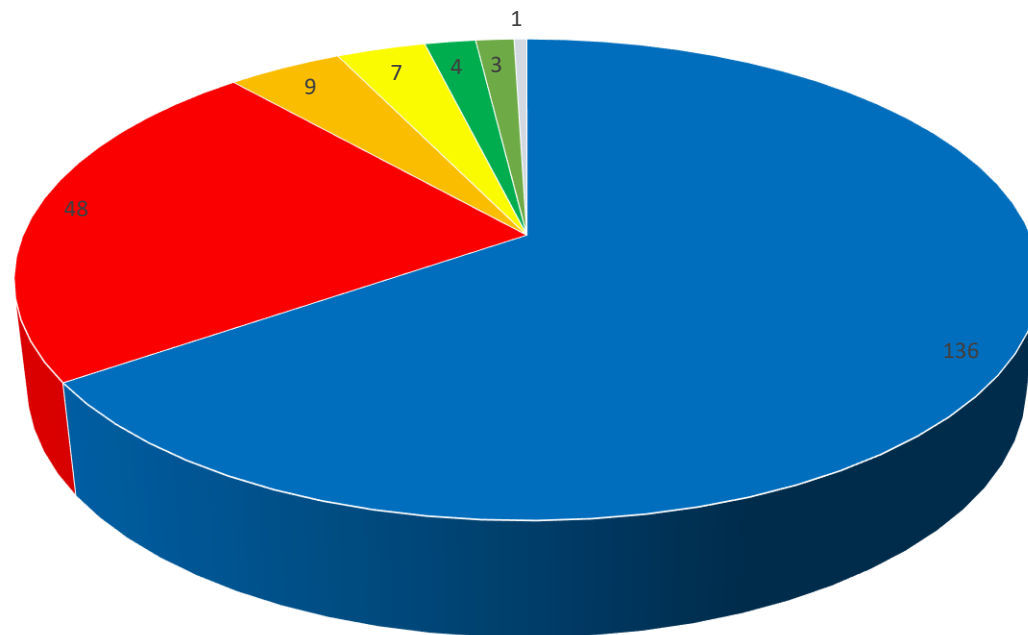
BNG - BLOQUE NACIONALISTA GALEGO	FRANCISCO JORQUERA	184.037	0,76%	2
CC-NC-PNC - COALICIÓN CANARIA-NUEVA CANARIAS	ANA ORAMAS	143.881	0,59%	2
COMPROMÍS-Q - BLOC-INICIATIVA-VERDS-EQUOCOALICIÓ COMPROMÍS	JOAN BALDOVÍ	125.306	0,51%	1
FAC - FORO DE CIUDADANOS	ENRIQUE ÁLVAREZ SOSTRES	99.473	0,41%	1
GBAI - GEROA BAI	UXUE BARKOS	42.415	0,17%	1

ELECCIONES GENERALES DE NOVIEMBRE DE 2011 - CONGRESO (ESCAÑOS)



- PP - PARTIDO POPULAR
- IU-LV - IZQUIERDA UNIDA-LOS VERDES: LA IZQUIERDA PLURAL
- CiU - CONVERGÈNCIA I UNIÓ
- EAJ-PNV - EUZKO ALDERDI JELTZALEA-PARTIDO NACIONALISTA VASCO
- BNG - BLOQUE NACIONALISTA GALEGO
- COMPROMÍS-Q - BLOC-INICIATIVA-VERDS-EQUOCOALICIÓ COMPROMÍS
- GBAI - GEROA BAI
- PSOE - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL
- UPyD - UNIÓN PROGRESO Y DEMOCRACIA
- AMAIUR - AMAIUR
- ESQUERRA - ESQUERRA REPUBLICANA
- CC-NC-PNC - COALICIÓN CANARIA-NUEVA CANARIAS
- FAC - FORO DE CIUDADANOS

ELECCIONES GENERALES DE NOVIEMBRE DE 2011 - SENADO (ESCAÑOS)



■ PP - PARTIDO POPULAR

■ CiU - CONVERGÈNCIA I UNIÓ

■ EAJ-PNV - EUZKO ALDERDI JELTZALEA-PARTIDO NACIONALISTA VASCO

■ CC-NC-PNC - COALICIÓN CANARIA-NUEVA CANARIAS

■ PSOE - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL

■ PSC (PSC-PS - ENTESA PEL PROGRÉS DE CATALUNYA)

■ AMAIUR - AMAIUR

1.1.12. ELECCIONES GENERALES DE DICIEMBRE DE 2015

Datos: <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/export.html?method=exportFormacionPolitica4C&contentType=PDF> y <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/export.html?method=exportFormacionPolitica2C2Pdf&contentType=PDF> (Ministerio del Interior)

Tablas y gráficos: elaboración propia.

DATOS GENERALES: ELECCIONES AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS	
Población total	46.776.797
Número de municipios	8.123
Número de mesas	57.511
Total censo electoral	36.511.848
Total votantes	25.438.532 (69,67%)
Abstención	11.073.316 (30,33%)
Votos válidos	25.211.313 (99,11%)
Votos nulos	227.219 (0,89%)
Votos a candidaturas	25.023.181 (99,25%)
Votos en blanco	188.132 (0,75%)

DATOS GENERALES: ELECCIONES AL SENADO	
Población total	46.776.797
Número de municipios	8.123
Número de mesas	57.511
Total censo electoral	36.511.848
Total votantes	24.921.656 (68,26%)
Abstención	11.590.192 (31,74%)
Votos válidos	24.119.913 (96,78%)
Votos nulos	801.743 (3,22%)
Papeletas a candidaturas	23.140.542 (95,94%)
Votos en blanco	979.371 (4,06%)

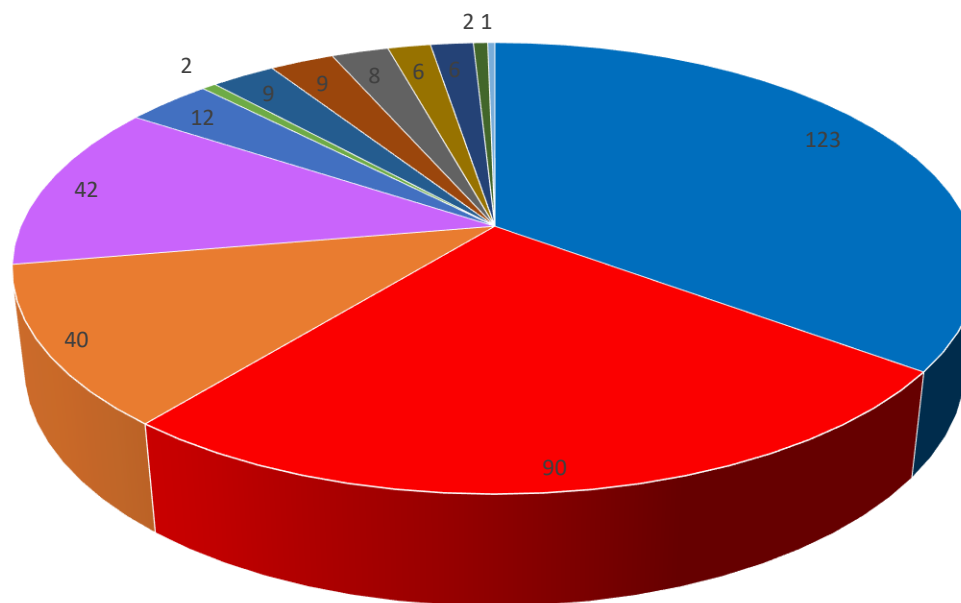
ELECCIONES AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (350 DIPUTADOS) ¹⁰¹⁴					ELECCIONES AL SENADO (208 SENADORES)	
CANDIDATURA	CABEZA DE LISTA	VOTOS	% VOTOS VÁLIDOS	ESCAÑOS	CANDIDATURA	ESCAÑOS
PP - PARTIDO POPULAR	MARIANO RAJOY	7.236.965	28,71%	123	PP - PARTIDO POPULAR	124
PSOE - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL	PEDRO SÁNCHEZ	5.545.315	22%	90	PSOE - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL	47
C's - CIUDADANOS-PARTIDO DE LA CIUDADANÍA	ALBERT RIVERA	3.514.528	13,94%	40	PODEMOS – PODEMOS	9
PODEMOS – PODEMOS	PABLO IGLESIAS	3.198.584	12,69%	42	ERC-CATSI - ESQUERRA REPUBLICANA DE CATALUNYA- CATALUNYA SÍ	6
EN COMÚ - "EN COMÚ PODEM"		929.880	3,69%	12	DL - DEMOCRÀCIA I LLIBERTAT. CONVERGÈNCIA. DEMÒCRATES.	6
IU-UPeC - UNIDAD POPULAR: IZQUIERDA UNIDA, UNIDAD POPULAR EN COMÚN	ALBERTO GARZÓN	926.783	3,68%	2	EAJ-PNV - EUZKO ALDERDI JELTZALEA- PARTIDO NACIONALISTA VASCO	6

¹⁰¹⁴ Para simplificar la presentación de los datos, únicamente se presentan aquellas candidaturas que obtuvieron al menos 1 escaño.

PODEMOS-COM - COMPROMÍS- PODEMOS-ÉS EL MOMENT		673.549	2,67%	9
ERC-CATSI - ESQUERRA REPUBLICANA DE CATALUNYA-CATALUNYA SÍ		601.782	2,39%	9
DL - DEMOCRÀCIA I LLIBERTAT. CONVERGÈNCIA. DEMÒCRATES.		567.253	2,25%	8
PODEMOS-En - EN MAREA		410.698	1,63%	6
EAJ-PNV - EUZKO ALDERDI JELTZALEA- PARTIDO NACIONALISTA VASCO		302.316	1,2%	6
EH Bildu - EUSKAL HERRIA BILDU		219.125	0,87%	2
CCa-PNC - COALICIÓN CANARIA - PARTIDO NACIONALISTA CANARIO		81.917	0,32%	1

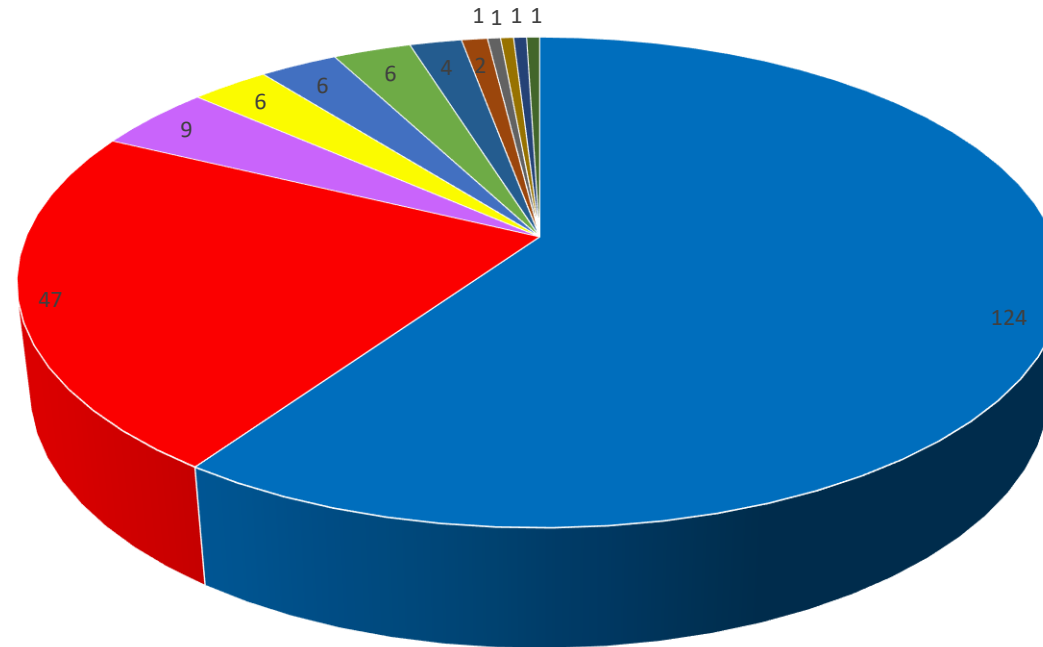
EN COMÚ - "EN COMÚ PODEM"	4
PODEMOS-En - EN MAREA	2
PODEMOS-COM - COMPROMÍS- PODEMOS-ÉS EL MOMENT	1
CAMBIO-ALDA - CAMBIO-ALDAKETA	1
CCa-PNC - COALICIÓN CANARIA - PARTIDO NACIONALISTA CANARIO	1
ASG - AGRUPACIÓN SOCIALISTA GOMERA	1

ELECCIONES GENERALES DE DICIEMBRE DE 2015 - CONGRESO (ESCAÑOS)



- PP - PARTIDO POPULAR
- PSOE - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL
- C's - CIUDADANOS-PARTIDO DE LA CIUDADANÍA
- PODEMOS – PODEMOS
- EN COMÚ - "EN COMÚ PODEM"
- IU-UPeC - UNIDAD POPULAR: IZQUIERDA UNIDA, UNIDAD POPULAR EN COMÚN
- PODEMOS-COM - COMPROMÍS-PODEMOS-ÉS EL MOMENT
- ERC-CATSI - ESQUERRA REPUBLICANA DE CATALUNYA-CATALUNYA SÍ
- DL - DEMOCRÀCIA I LLIBERTAT. CONVERGÈNCIA. DEMÒCRATES.
- PODEMOS-En - EN MAREA
- EAJ-PNV - EUZKO ALDERDI JELTZALEA-PARTIDO NACIONALISTA VASCO
- EH Bildu - EUSKAL HERRIA BILDU
- CCa-PNC - COALICIÓN CANARIA - PARTIDO NACIONALISTA CANARIO

ELECCIONES GENERALES DE DICIEMBRE DE 2015 - SENADO (ESCAÑOS)



- PP - PARTIDO POPULAR
- PSOE - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL
- PODEMOS – PODEMOS
- ERC-CATSI - ESQUERRA REPUBLICANA DE CATALUNYA-CATALUNYA SÍ
- DL - DEMOCRÀCIA I LLIBERTAT. CONVERGÈNCIA. DEMÒCRATES.
- EAJ-PNV - EUZKO ALDERDI JELTZALEA-PARTIDO NACIONALISTA VASCO
- EN COMÚ - "EN COMÚ PODEM"
- PODEMOS-En - EN MAREA
- PODEMOS-COM - COMPROMÍS-PODEMOS-ÉS EL MOMENT
- CAMBIO-ALDA - CAMBIO-ALDAKETA
- CCa-PNC - COALICIÓN CANARIA - PARTIDO NACIONALISTA CANARIO
- ASG - AGRUPACIÓN SOCIALISTA GOMERA

1.1.13. ELECCIONES GENERALES DE JUNIO DE 2016

Datos: <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/export.html?method=exportFormacionPolitica4C&contentType=PDF> y <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/export.html?method=exportFormacionPolitica2C2Pdf&contentType=PDF> (Ministerio del Interior)

Tablas y gráficos: elaboración propia.

DATOS GENERALES: ELECCIONES AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS	
Población total	46.624.382
Número de municipios	8.125
Número de mesas	57.531
Total censo electoral	36.520.913
Total votantes	24.279.259 (66,48%)
Abstención	12.241.654 (33,52%)
Votos válidos	24.053.755 (99,07%)
Votos nulos	225.504 (0,93%)
Votos a candidaturas	23.874.674 (99,26%)
Votos en blanco	179.081 (0,74%)

DATOS GENERALES: ELECCIONES AL SENADO	
Población total	46.624.382
Número de municipios	8.125
Número de mesas	57.531
Total censo electoral	36.520.913
Total votantes	23.999.596 (65,71%)
Abstención	12.521.317 (34,29%)
Votos válidos	23.393.161 (97,47%)
Votos nulos	606.435 (2,53%)
Papeletas a candidaturas	22.827.598 (97,58%)
Votos en blanco	565.563 (2,42%)

ELECCIONES AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (350 DIPUTADOS) ¹⁰¹⁵				
CANDIDATURA	CABEZA DE LISTA	VOTOS	% VOTOS VÁLIDOS	ESCAÑOS
PP - PARTIDO POPULAR	MARIANO RAJOY	7.941.236	33,01%	137
PSOE - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL	PEDRO SÁNCHEZ	5.443.846	22,63%	85
PODEMOS-IU-EQUO - UNIDOS PODEMOS	PABLO IGLESIAS	3.227.123	13,42%	45
C's - CIUDADANOS-PARTIDO DE LA CIUDADANÍA	ALBERT RIVERA	3.141.570	13,06%	32
ECP - EN COMÚ PODEM-GUANYEM EL CANVI	XAVIER DOMÉNECH	853.102	3,55%	12

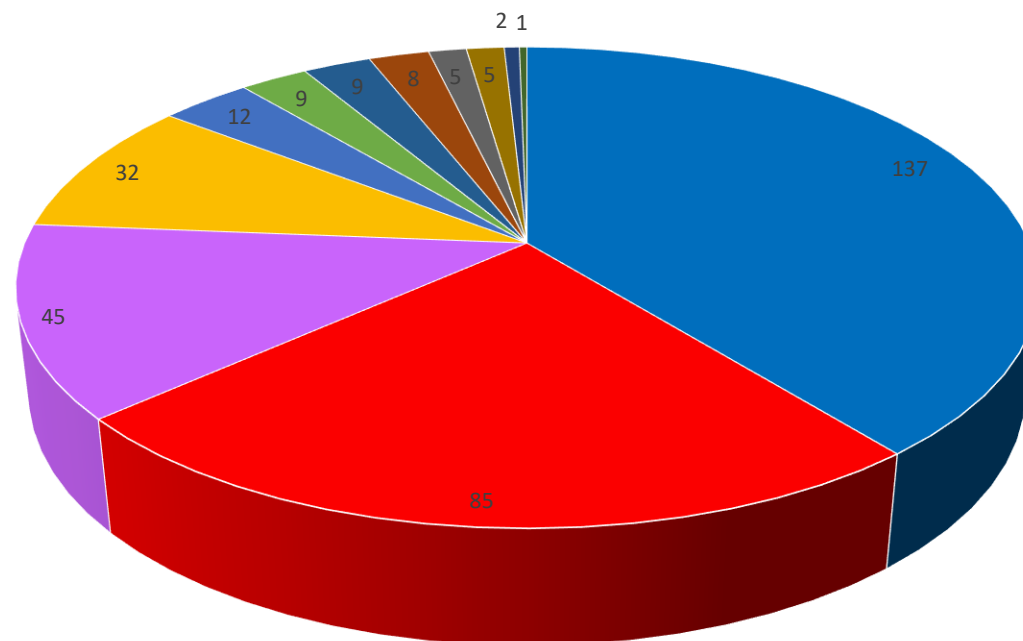
ELECCIONES AL SENADO (208 SENADORES)	
CANDIDATURA	ESCAÑOS
PP - PARTIDO POPULAR	130
PSOE - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL	43
ERC-CATSÍ - ESQUERRA REPUBLICANA/CATAL UNYA SÍ	10
PODEMOS-IU- - UNIDOS PODEMOS	8
EAJ-PNV - EUZKO ALDERDI JELTZALEA-PARTIDO NACIONALISTA VASCO	5

¹⁰¹⁵ Para simplificar la presentación de los datos, únicamente se presentan aquellas candidaturas que obtuvieron al menos 1 escaño.

PODEMOS-COM - COMPROMÍS- PODEMOS-EUPV: A LA VALENCIANA	JOAN BALDOVÍ	659.771	2,74%	9
ERC-CATSÍ - ESQUERRA REPUBLICANA/CATALUNYA SÍ	JOAN TARDÀ	632.234	2,63%	9
CDC - CONVERGÈNCIA DEMOCRÀTICA DE CATALUNYA	FRANCESC HOMES	483.488	2,01%	8
PODEMOS-EN MAREA-ANOVA-EU - EN MAREA	ANTÓN GÓMEZ-REINO	347.542	1,44%	5
EAJ-PNV - EUZKO ALDERDI JELTZALEA- PARTIDO NACIONALISTA VASCO	AITOR ESTEBAN	287.014	1,19%	5
EH Bildu - EUSKAL HERRIA BILDU	MARIAN BEITIALARRANGOITIA	184.713	0,77%	2
CCa-PNC - COALICIÓN CANARIA-PARTIDO NACIONALISTA CANARIO	ANA ORAMAS	78.253	0,33%	1

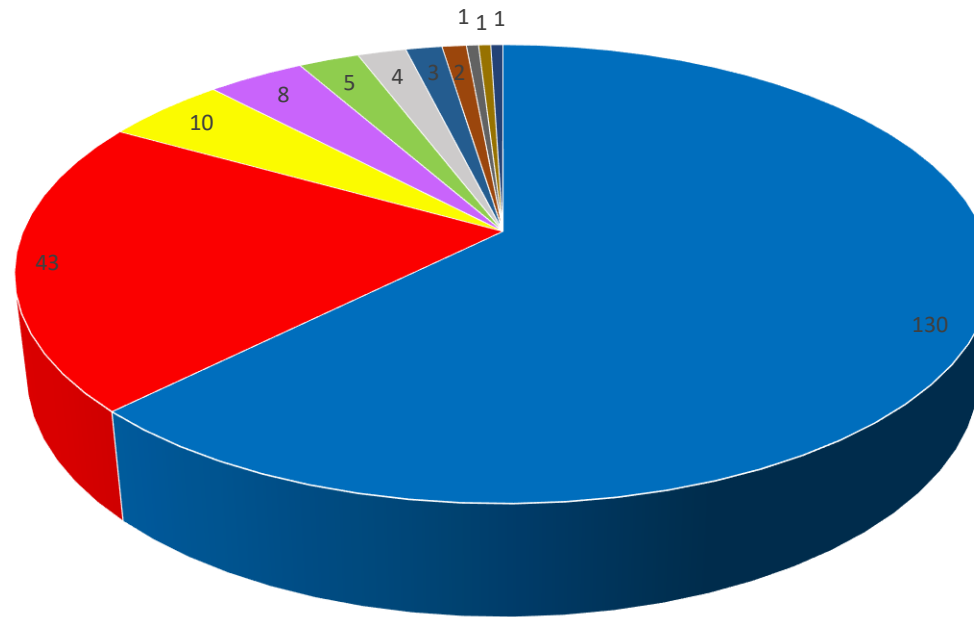
ECP - EN COMÚ PODEM-GUANYEM EL CANVI	4
PODEMOS-COM - COMPROMÍS- PODEMOS-EUPV: A LA VALENCIANA	3
CDC - CONVERGÈNCIA DEMOCRÀTICA DE CATALUNYA	2
PODEMOS-EN - EN MAREA	1
CCa-PNC - COALICIÓN CANARIA-PARTIDO NACIONALISTA CANARIO	1
ASG - AGRUPACIÓN SOCIALISTA GOMERA	1

ELECCIONES GENERALES DE JUNIO DE 2016 - CONGRESO (ESCAÑOS)



- PP - PARTIDO POPULAR
- PSOE - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL
- PODEMOS-IU-EQUO - UNIDOS PODEMOS
- C's - CIUDADANOS-PARTIDO DE LA CIUDADANÍA
- ECP - EN COMÚ PODEM-GUANYEM EL CANVI
- PODEMOS-COM - COMPROMÍS-PODEMOS-EUPV: A LA VALENCIANA
- ERC-CATSÍ - ESQUERRA REPUBLICANA/CATALUNYA SÍ
- CDC - CONVERGÈNCIA DEMOCRÀTICA DE CATALUNYA
- PODEMOS-EN MAREA-ANOVA-EU - EN MAREA
- EAJ-PNV - EUZKO ALDERDI JELTZALEA-PARTIDO NACIONALISTA VASCO
- EH Bildu - EUSKAL HERRIA BILDU
- CCa-PNC - COALICIÓN CANARIA-PARTIDO NACIONALISTA CANARIO

ELECCIONES GENERALES DE JUNIO DE 2016 - SENADO (ESCAÑOS)



- PP - PARTIDO POPULAR
- ERC-CATSÍ - ESQUERRA REPUBLICANA/CATALUNYA SÍ
- EAJ-PNV - EUZKO ALDERDI JELTZALEA-PARTIDO NACIONALISTA VASCO
- PODEMOS-COM - COMPROMÍS-PODEMOS-EUPV: A LA VALENCIANA
- PODEMOS-EN - EN MAREA
- ASG - AGRUPACIÓN SOCIALISTA GOMERA
- PSOE - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL
- PODEMOS-IU- - UNIDOS PODEMOS
- ECP - EN COMÚ PODEM-GUANYEM EL CANVI
- CDC - CONVERGÈNCIA DEMOCRÀTICA DE CATALUNYA
- CCa-PNC - COALICIÓN CANARIA-PARTIDO NACIONALISTA CANARIO

1.1.14. ELECCIONES GENERALES DE ABRIL DE 2019

Datos: <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/export.html?method=exportFormacionPolitica4C&contentType=PDF> y <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/export.html?method=exportFormacionPolitica2C2Pdf&contentType=PDF> (Ministerio del Interior)

Tablas y gráficos: elaboración propia.

DATOS GENERALES: ELECCIONES AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS	
Población total	46.722.980
Número de municipios	8.131
Número de mesas	60.038
Total censo electoral	36.898.883
Total votantes	26.478.140 (71,76%)
Abstención	10.420.743 (28,24%)
Votos válidos	26.201.371 (98,95%)
Votos nulos	276.769 (1,05%)
Votos a candidaturas	26.001.535 (99,24%)
Votos en blanco	199.836 (0,76%)

DATOS GENERALES: ELECCIONES AL SENADO	
Población total	46.722.980
Número de municipios	8.131
Número de mesas	60.038
Total censo electoral	36.898.883
Total votantes	26.317.526 (71,32%)
Abstención	10.581.357 (28,68%)
Votos válidos	25.637.370 (97,42%)
Votos nulos	680.156 (2,58%)
Papeletas a candidaturas	25.197.827 (98,29%)
Votos en blanco	439.543 (1,71%)

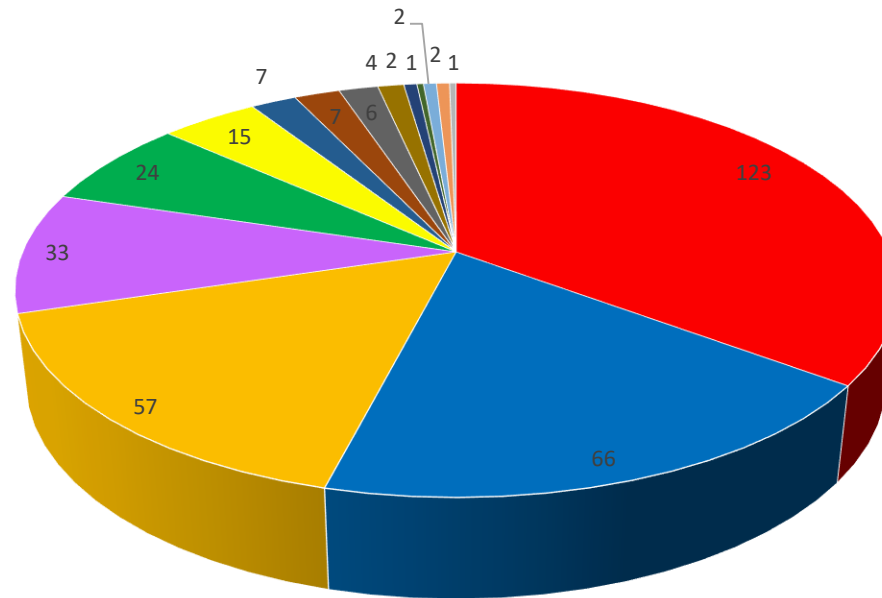
ELECCIONES AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (350 DIPUTADOS) ¹⁰¹⁶					ELECCIONES AL SENADO (208 SENADORES)	
CANDIDATURA	CABEZA DE LISTA	VOTOS	% VOTOS VÁLIDOS	ESCAÑOS	CANDIDATURA	ESCAÑOS
PSOE - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL	PEDRO SÁNCHEZ	7.513.142	28,67%	123	PSOE - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL	123
PP - PARTIDO POPULAR	PABLO CASADO	4.373.653	16,69%	66	PP - PARTIDO POPULAR	54
Cs - CIUDADANOS-PARTIDO DE LA CIUDADANÍA	ALBERT RIVERA	4.155.665	15,86%	57	ERC-SOBIRANISTES - ESQUERRA REPUBLICANA DE CATALUNYA-SOBIRANISTES	11
PODEMOS-IU-EQUO - UNIDAS PODEMOS	PABLO IGLESIAS	2.897.419	11,06%	33	EAJ-PNV - EUZKO ALDERDI JELTZALEA-PARTIDO NACIONALISTA VASCO	9
VOX – VOX	SANTIAGO ABASCAL	2.688.092	10,26%	24	Cs - CIUDADANOS-PARTIDO DE LA CIUDADANÍA	4

¹⁰¹⁶ Para simplificar la presentación de los datos, únicamente se presentan aquellas candidaturas que obtuvieron al menos 1 escaño.

ERC-SOBIRANISTES - ESQUERRA REPUBLICANA DE CATALUNYA-SOBIRANISTES	ORIOI JUNQUERAS	1.020.392	3,89%	15
ECP-GUANYEM - EN COMÚ PODEM - GUANYEM EL CANVI	JAUME ASENS	615.665	2,35%	7
JxCAT-JUNTS - JUNTS PER CATALUNYA-JUNTS	JORDI SÁNCHEZ	500.787	1,91%	7
EAJ-PNV - EUZKO ALDERDI JELTZALEA-PARTIDO NACIONALISTA VASCO	AITOR ESTEBAN	395.884	1,51%	6
EH Bildu - EUSKAL HERRIA BILDU	OSKAR MATUTE	259.647	0,99%	4
PODEMOS-EU- - EN COMÚN-UNIDAS PODEMOS	YOLANDA DÍAZ	238.061	0,91%	2
COMPROMÍS 2 - COMPROMÍS: BLOC-INICIATIVAVERDSEQUO	JOAN BALDOVÍ	173.821	0,66%	1
CCa-PNC - COALICION CANARIA-PARTIDO NACIONALISTA CANARIO	ANA ORAMAS	137.664	0,53%	2
NA+ - NAVARRA SUMA	SERGIO SAYAS	107.619	0,41%	2
PRC - PARTIDO REGIONALISTA DE CANTABRIA	JOSÉ MARÍA MAZÓN	52.266	0,2%	1

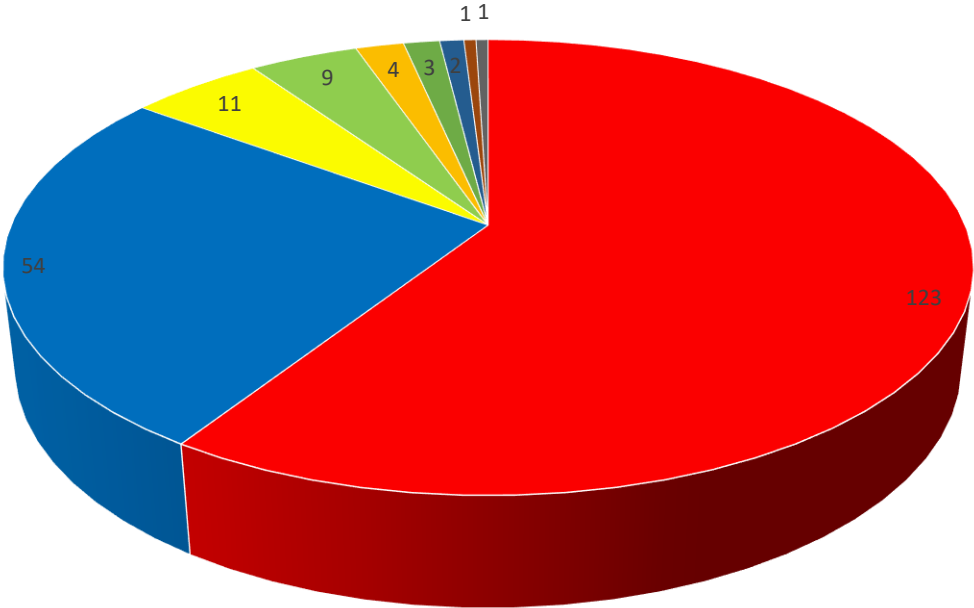
NA+ - NAVARRA SUMA	3
JxCAT-JUNTS - JUNTS PER CATALUNYA-JUNTS	2
EH Bildu - EUSKAL HERRIA BILDU	1
ASG - AGRUPACION SOCIALISTA GOMERA	1

ELECCIONES GENERALES DE ABRIL DE 2019 - CONGRESO (ESCAÑOS)



- PSOE - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL
- Cs - CIUDADANOS-PARTIDO DE LA CIUDADANÍA
- VOX – VOX
- ECP-GUANYEM - EN COMÚ PODEM - GUANYEM EL CANVI
- EAJ-PNV - EUZKO ALDERDI JELTZALEA-PARTIDO NACIONALISTA VASCO
- PODEMOS-EU- - EN COMÚN-UNIDAS PODEMOS
- CCa-PNC - COALICION CANARIA-PARTIDO NACIONALISTA CANARIO
- PRC - PARTIDO REGIONALISTA DE CANTABRIA
- PP - PARTIDO POPULAR
- PODEMOS-IU-EQUO - UNIDAS PODEMOS
- ERC-SOBIRANISTES - ESQUERRA REPUBLICANA DE CATALUNYA-SOBIRANISTES
- JxCAT-JUNTS - JUNTS PER CATALUNYA-JUNTS
- EH Bildu - EUSKAL HERRIA BILDU
- COMPROMÍS 2 - COMPROMÍS: BLOC-INICIATIVAVERDSEQUO
- NA+ - NAVARRA SUMA

ELECCIONES GENERALES DE ABRIL DE 2019 - SENADO (ESCAÑOS)



- PSOE - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL
- ERC-SOBIRANISTES - ESQUERRA REPUBLICANA DE CATALUNYA-SOBIRANISTES
- Cs - CIUDADANOS-PARTIDO DE LA CIUDADANÍA
- JxCAT-JUNTS - JUNTS PER CATALUNYA-JUNTS
- ASG - AGRUPACION SOCIALISTA GOMERA
- PP - PARTIDO POPULAR
- EAJ-PNV - EUZKO ALDERDI JELTZALEA-PARTIDO NACIONALISTA VASCO
- NA+ - NAVARRA SUMA
- EH Bildu - EUSKAL HERRIA BILDU

1.1.15. ELECCIONES GENERALES DE NOVIEMBRE DE 2019

Datos: <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/export.html?method=exportFormacionPolitica4C&contentType=PDF> y <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/export.html?method=exportFormacionPolitica5C2SenPdf&contentType=PDF> (Ministerio del Interior)

DATOS GENERALES: ELECCIONES AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS	
Población total	46.722.980
Número de municipios	8.131
Número de mesas	59.555
Total censo electoral	37.001.379
Total votantes	24.507.715 (66,23%)
Abstención	12.493.664 (33,77%)
Votos válidos	24.258.228 (98,98%)
Votos nulos	249.487 (1,02%)
Votos a candidaturas	24.041.001 (99,1%)
Votos en blanco	217.227 (0,9%)

DATOS GENERALES: ELECCIONES AL SENADO	
Población total	46.722.980
Número de municipios	8.131
Número de mesas	59.555
Total censo electoral	37.001.379
Total votantes	24.387.177 (65,91%)
Abstención	12.614.202 (34,09%)
Votos válidos	23.825.576 (97,7%)
Votos nulos	561.601 (2,3%)
Papeletas a candidaturas	23.374.127 (98,11%)
Votos en blanco	451.449 (1,89%)

ELECCIONES AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (350 DIPUTADOS) ¹⁰¹⁷					ELECCIONES AL SENADO (208 SENADORES)	
CANDIDATURA	CABEZA DE LISTA	VOTOS	% VOTOS VÁLIDOS	ESCAÑOS	CANDIDATURA	ESCAÑOS
PSOE - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL	PEDRO SÁNCHEZ	6.792.199	28%	120	PSOE - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL	93
PP - PARTIDO POPULAR	PABLO CASADO	5.047.040	20,81%	89	PP - PARTIDO POPULAR	83
VOX – VOX	SANTIAGO ABASCAL	3.656.979	15,08%	52	ERC-SOBIRANISTES - ESQUERRA REPUBLICANA DE CATALUNYA-SOBIRANISTES	11
PODEMOS-IU - UNIDAS PODEMOS	PABLO IGLESIAS	2.381.960	9,82%	26	EAJ-PNV - EUZKO ALDERDI JELTZALEA-PARTIDO NACIONALISTA VASCO	9
Cs - CIUDADANOS-PARTIDO DE LA CIUDADANÍA	ALBERT RIVERA	1.650.318	6,8%	10	JxCAT-JUNTS - JUNTS PER CATALUNYA-JUNTS	3
ERC-SOBIRANISTES - ESQUERRA REPUBLICANA DE CATALUNYA-SOBIRANISTES	GABRIEL RUFÍAN	874.859	3,61%	13	NA+ - NAVARRA SUMA	3

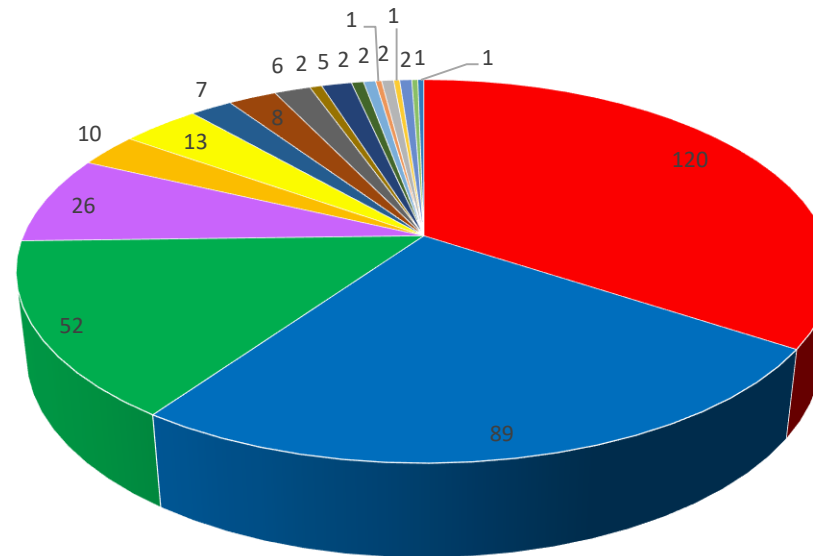
¹⁰¹⁷ Para simplificar la presentación de los datos, únicamente se presentan aquellas candidaturas que obtuvieron al menos 1 escaño.

ECP-GUANYEM EL CANVI - EN COMÚ PODEMGUANYEM EL CANVI	JAUME ASENS	549.173	2,26%	7
JxCAT-JUNTS - JUNTS PER CATALUNYA- JUNTS	LAURA BORRÀS	530.225	2,19%	8
EAJ-PNV - EUZKO ALDERDI JELTZALEA- PARTIDO NACIONALISTA VASCO	AITOR ESTEBAN	379.002	1,56%	6
MÁS PAÍS-EQUO - MÁS PAÍS-EQUO	IÑIGO ERREJÓN	330.345	1,36%	2
EH Bildu - EUSKAL HERRIA BILDU	MERTXE AIZPURUA	277.621	1,14%	5
CUP-PR - CANDIDATURA D'UNITAT POPULAR-PER LA RUPTURA	MIREIA VEHÍ	246.971	1,02%	2
PODEMOS-EU - EN COMÚN-UNIDAS PODEMOS	YOLANDA DÍAZ	188.231	0,78%	2
MÉS COMPROMÍS - MÉS COMPROMÍS	JOAN BALDOVÍ	176.287	0,73%	1
CCa-PNC-NC - COALICIÓN CANARIA- NUEVA CANARIAS	ANA ORAMAS	124.289	0,51%	2
BNG - BLOQUE NACIONALISTA GALEGO	NÉSTOR REGO	120.456	0,5%	1
NA+ - NAVARRA SUMA	SERGIO SAYAS	99.078	0,41%	2
PRC - PARTIDO REGIONALISTA DE CANTABRIA	JOSÉ MARÍA MAZÓN	68.830	0,28%	1

VOX – VOX	2
¡TERUEL EXISTE! - AGRUPACIÓN DE ELECTORES "TERUEL EXISTE"	2
EH Bildu - EUSKAL HERRIA BILDU	1
ASG - AGRUPACION SOCIALISTA GOMERA	1

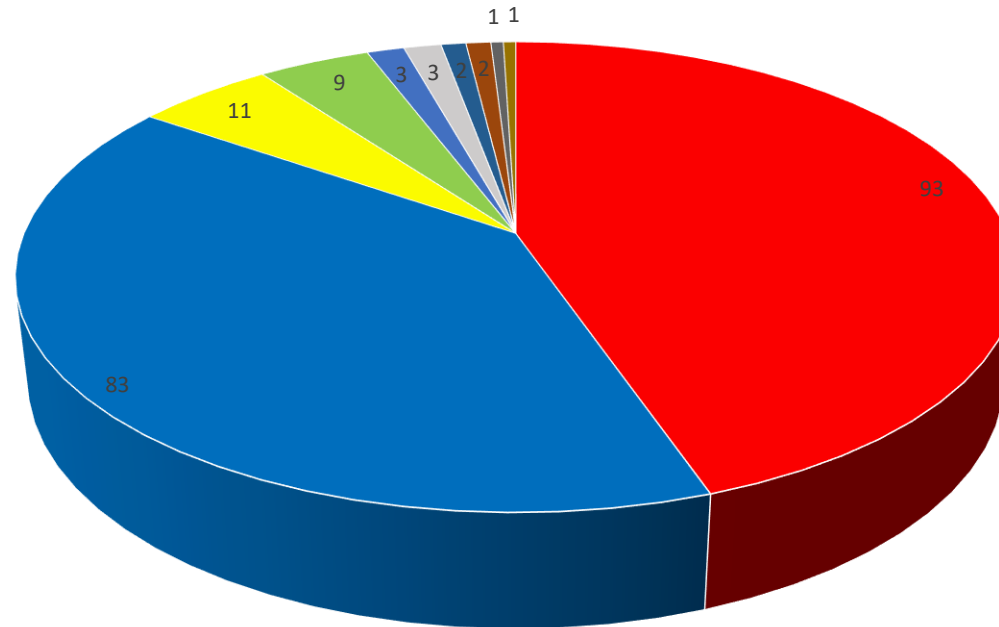
¡TERUEL EXISTE! - AGRUPACIÓN DE ELECTORES "TERUEL EXISTE"	TOMÁS GUITARTE	19.761	0,08%	1
---	----------------	--------	-------	---

ELECCIONES GENERALES DE NOVIEMBRE DE 2019 - CONGRESO (ESCAÑOS)



- PSOE - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL
- VOX – VOX
- Cs - CIUDADANOS-PARTIDO DE LA CIUDADANÍA
- ECP-GUANYEM EL CANVI - EN COMÚ PODEMGUANYEM EL CANVI
- EAJ-PNV - EUZKO ALDERDI JELTZALEA-PARTIDO NACIONALISTA VASCO
- EH Bildu - EUSKAL HERRIA BILDU
- PODEMOS-EU - EN COMÚN-UNIDAS PODEMOS
- CCa-PNC-NC - COALICIÓN CANARIA-NUEVA CANARIAS
- NA+ - NAVARRA SUMA
- ¡TERUEL EXISTE! - AGRUPACIÓN DE ELECTORES "TERUEL EXISTE"
- PP - PARTIDO POPULAR
- PODEMOS-IU - UNIDAS PODEMOS
- ERC-SOBIRANISTES - ESQUERRA REPUBLICANA DE CATALUNYA-SOBIRANISTES
- JxCAT-JUNTS - JUNTS PER CATALUNYA-JUNTS
- MÁS PAÍS-EQUO - MÁS PAÍS-EQUO
- CUP-PR - CANDIDATURA D'UNITAT POPULAR-PER LA RUPTURA
- MÉS COMPROMÍS - MÉS COMPROMÍS
- BNG - BLOQUE NACIONALISTA GALEGO
- PRC - PARTIDO REGIONALISTA DE CANTABRIA

ELECCIONES GENERALES DE NOVIEMBRE DE 2019 - SENADO (ESCAÑOS)



■ PSOE - PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL

■ ERC-SOBIRANISTES - ESQUERRA REPUBLICANA DE CATALUNYA-SOBIRANISTES

■ JxCAT-JUNTS - JUNTS PER CATALUNYA-JUNTS

■ VOX – VOX

■ EH Bildu - EUSKAL HERRIA BILDU

■ PP - PARTIDO POPULAR

■ EAJ-PNV - EUZKO ALDERDI JELTZALEA-PARTIDO NACIONALISTA VASCO

■ NA+ - NAVARRA SUMA

■ ¡TERUEL EXISTE! - AGRUPACIÓN DE ELECTORES "TERUEL EXISTE"

■ ASG - AGRUPACION SOCIALISTA GOMERA

1.2. LEGISLATURAS Y PRESIDENTES DEL GOBIERNO

Datos: <https://www.lamoncloa.gob.es/gobierno/gobiernosporlegislaturas/paginas/index.aspx> y <https://www.congreso.es/cem/historia>

Tabla: elaboración propia.

LEGISLATURA	ELECCIONES	FECHA	PRESIDENTE DEL GOBIERNO
Constituyente	15 de junio de 1977	13 de julio de 1977 – 23 de marzo de 1979	Adolfo Suárez González (UCD)
I Legislatura	1 de marzo de 1979	23 de marzo de 1979 – 18 de noviembre de 1982	Adolfo Suárez González (UCD) (dimisión el 29 de enero de 1981) Leopoldo Calvo-Sotelo y Bustelo (UCD) (investidura el 25 de febrero de 1981 ¹⁰¹⁸)
II Legislatura	28 de octubre de 1982	18 de noviembre de 1982 – 15 de julio de 1986	Felipe González Márquez (PSOE)
III Legislatura	22 de junio de 1986	15 de julio de 1986 – 21 de noviembre de 1989	Felipe González Márquez (PSOE)
IV Legislatura	29 de octubre de 1989	21 de noviembre de 1989 – 28 de junio de 1993	Felipe González Márquez (PSOE)
V Legislatura	6 de junio de 1993	29 de junio de 1993 – 27 de marzo de 1996	Felipe González Márquez (PSOE)
VI Legislatura	3 de marzo de 1996	27 de marzo de 1996 – 5 de abril de 2000	José María Aznar López (PP)
VII Legislatura	12 de abril de 2000	5 de abril de 2000 – 2 de abril de 2004	José María Aznar López (PP)
VIII Legislatura	14 de marzo de 2004	2 de abril de 2004 – 1 de abril de 2008	José Luís Rodríguez Zapatero (PSOE)
IX Legislatura	9 de marzo de 2008	1 de abril de 2008 – 13 de diciembre de 2011	José Luís Rodríguez Zapatero (PSOE)

¹⁰¹⁸ Dos días antes, el 23 de febrero de 1981, se produjo un intento de golpe de estado, cuyos principales responsables fueron el teniente coronel Antonio Tejero, el teniente general Jaime Milans del Bosch y el general Alfonso Armada.

X Legislatura	20 de noviembre de 2011	13 de diciembre de 2011 – 13 de enero de 2016	Mariano Rajoy Brey (PP)
XI Legislatura	20 de diciembre de 2015	13 de enero de 2016 – 19 de julio de 2016	Mariano Rajoy Brey (PP) (en funciones ¹⁰¹⁹)
XII Legislatura	26 de junio de 2016	19 de julio de 2016 – 21 de mayo de 2019	Mariano Rajoy Brey (PP) (apartado de la presidencia del Gobierno tras la moción de censura aprobada el 1 de junio de 2018)
			Pedro Sánchez Pérez-Castejón (PSOE) (investido como presidente del Gobierno tras la moción de censura aprobada el 1 de junio de 2018)
XIII Legislatura	28 de abril de 2019	21 de mayo de 2019 – 3 de diciembre de 2019	Pedro Sánchez Pérez-Castejón (PSOE) (en funciones ¹⁰²⁰)
XIV Legislatura	10 de noviembre de 2019	3 de diciembre de 2019 – presente	Pedro Sánchez Pérez-Castejón (PSOE)

¹⁰¹⁹ La XI Legislatura concluyó sin lograrse la investidura de ningún presidente del Gobierno, por lo que se disolvieron los Cortes y se convocaron nuevas elecciones generales.

¹⁰²⁰ La XIII Legislatura concluyó sin lograrse la investidura de ningún presidente del Gobierno.

2. EVOLUCIÓN ECONÓMICA

2.1. INDICADORES MACROECONÓMICOS

2.1.1. PRODUCTO INTERIOR BRUTO (PIB) (A PRECIOS DE MERCADO SOBRE OFERTA)

Definición: Valor monetario del conjunto de bienes y servicios producidos en un determinado territorio durante un determinado periodo. Utilizado como uno de los principales indicadores de medición de la riqueza nacional¹⁰²¹.

Datos: <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=30678#!tabs-tabla> (Datos ajustados de estacionalidad y calendario, teniendo en cuenta exclusivamente el primer trimestre de cada año).

Tabla y gráfico: elaboración propia.

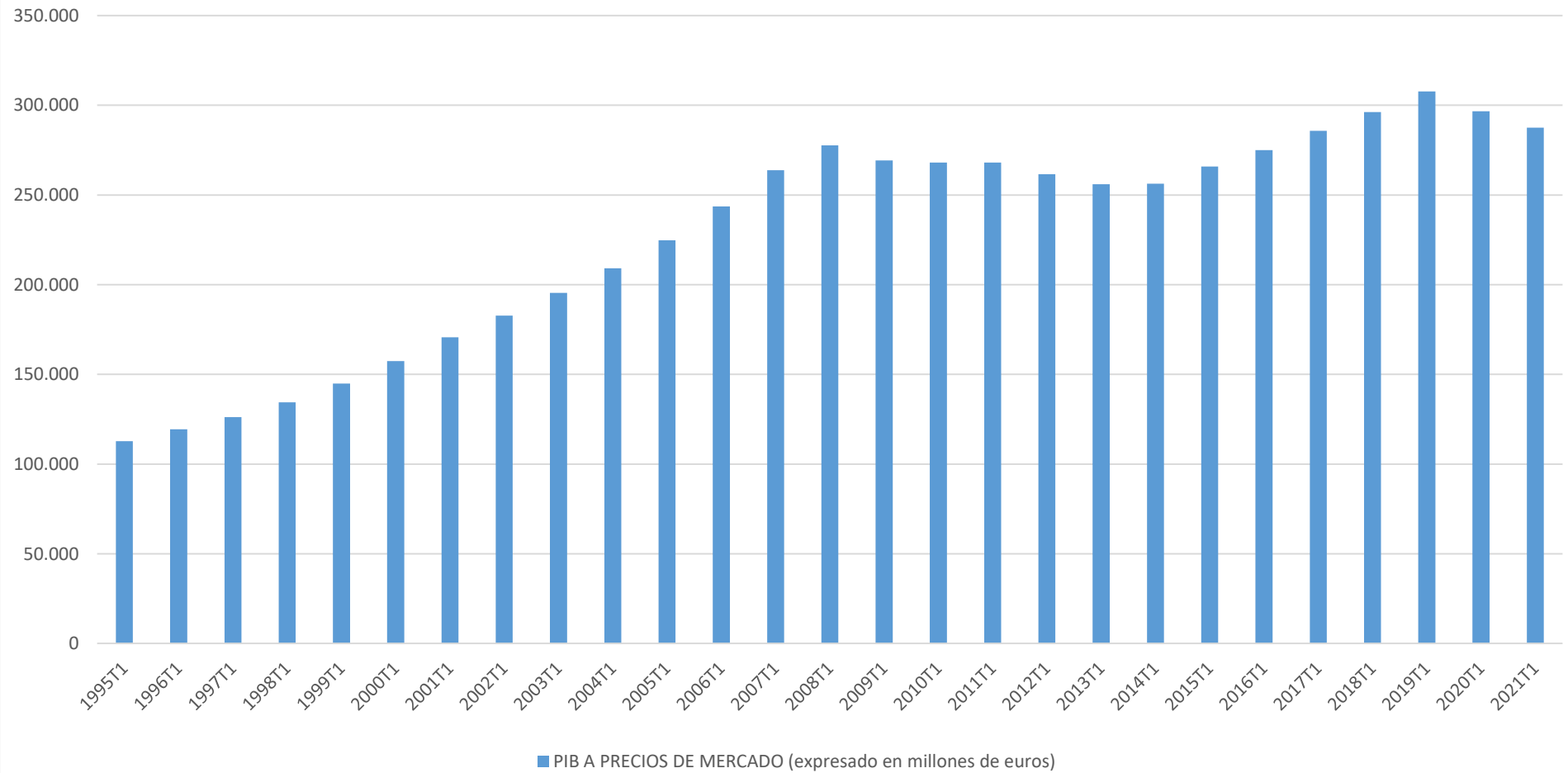
FECHA (primer trimestre)	PIB A PRECIOS DE MERCADO (expresado en millones de euros)
1995T1	112.760
1996T1	119.460
1997T1	126.164
1998T1	134.458
1999T1	144.949
2000T1	157.400
2001T1	170.735

¹⁰²¹ <https://economipedia.com/definiciones/producto-interior-bruto-pib.html>

2002T1	182.753
2003T1	195.380
2004T1	209.190
2005T1	224.814
2006T1	243.627
2007T1	263.773
2008T1	277.657
2009T1	269.199
2010T1	268.031
2011T1	267.991
2012T1	261.538
2013T1	255.914
2014T1	256.308
2015T1	265.848
2016T1	275.039
2017T1	285.723
2018T1	296.217
2019T1	307.704
2020T1	296.636

2021T1	287.549
--------	---------

PIB A PRECIOS DE MERCADO SOBRE LA OFERTA EN ESPAÑA (1995-2021)



2.1.2. RENTA NACIONAL BRUTA (RNB)

Definición: Total de ingresos recibidos por los distintos factores de producción de una población determinada durante un periodo determinado, descontando los bienes y servicios intermedios (dado que son bienes y servicios utilizados para producir los bienes y servicios definitivos). Junto al PIB, es una de las variables macroeconómicas más útiles para analizar la evolución de una economía.

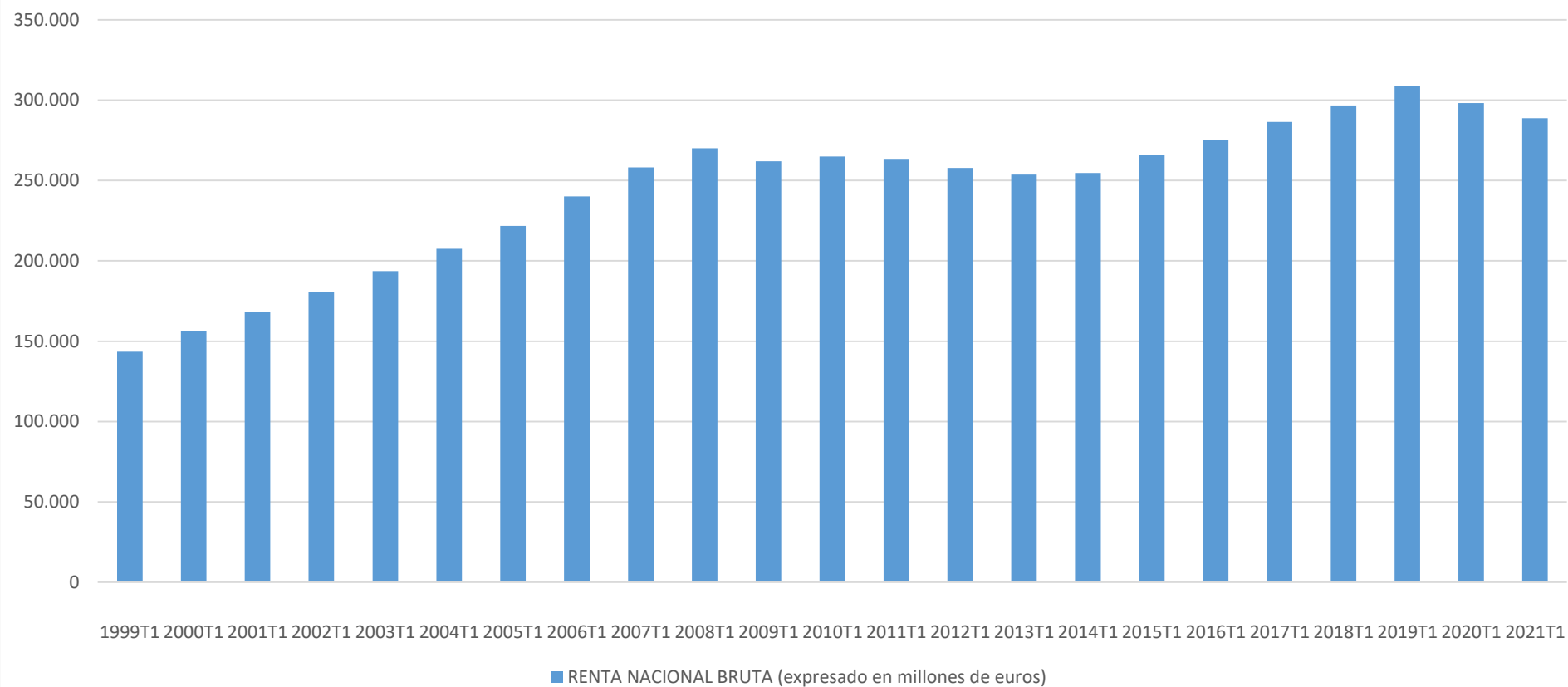
Datos: <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=30683> (Datos ajustados de estacionalidad y calendario, teniendo en cuenta exclusivamente el primer trimestre de cada año).

Tabla y gráfico: elaboración propia.

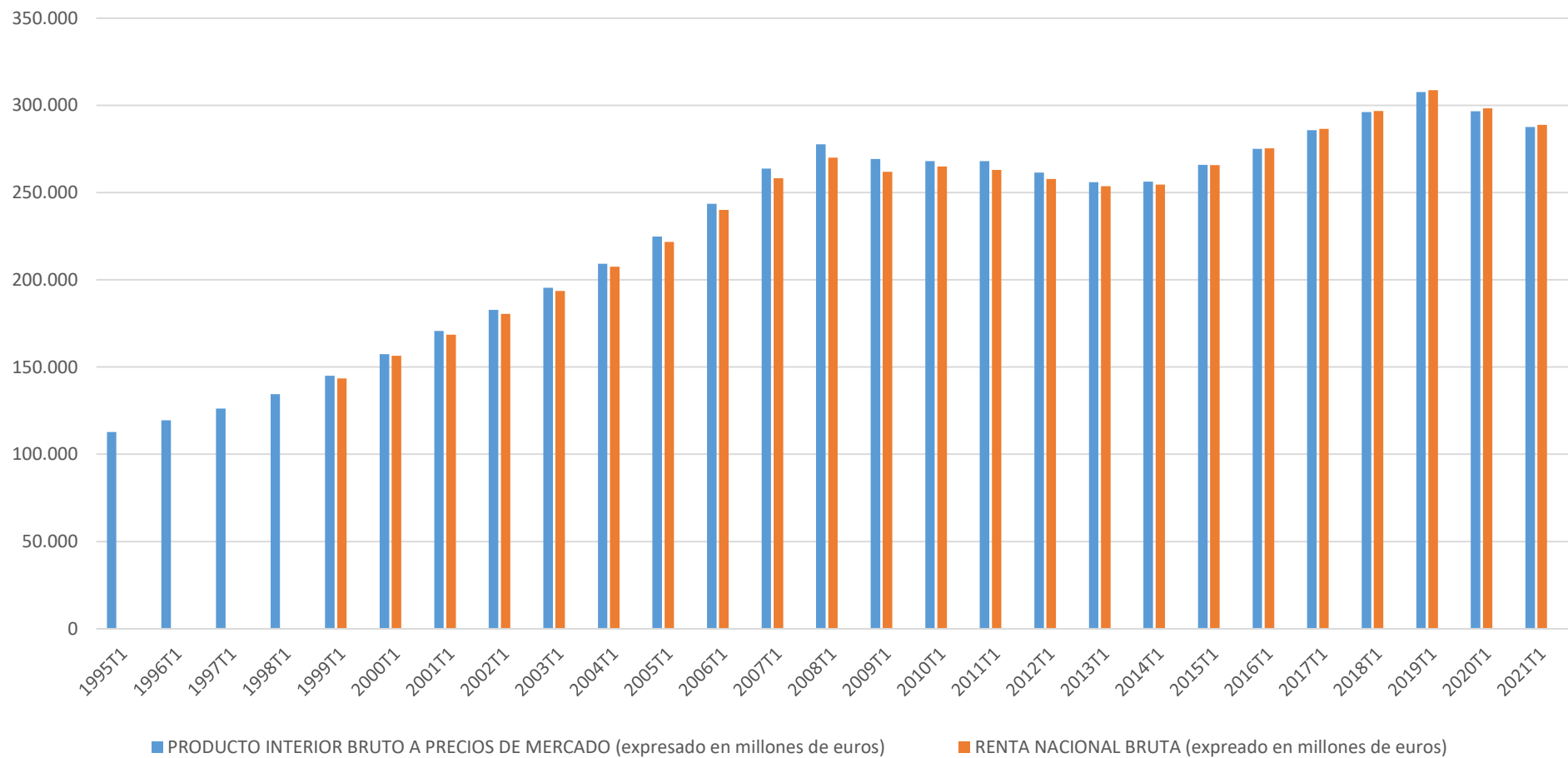
FECHA (primer trimestre)	RENTA NACIONAL BRUTA (expresado en millones de euros)
1999T1	143.492
2000T1	156.424
2001T1	168.485
2002T1	180.395
2003T1	193.627
2004T1	207.472
2005T1	221.792
2006T1	240.143
2007T1	258.227
2008T1	270.080

2009T1	261.979
2010T1	264.944
2011T1	262.972
2012T1	257.756
2013T1	253.728
2014T1	254.640
2015T1	265.758
2016T1	275.394
2017T1	286.485
2018T1	296.772
2019T1	308.774
2020T1	298.259
2021T1	288.815

RENTA NACIONAL BRUTA EN ESPAÑA (1999-2021)



COMPARATIVA PRODUCTO INTERIOR BRUTO-RENTA NACIONAL BRUTA EN ESPAÑA (1995-2021)



2.1.3. ÍNDICE DE PRECIOS DE CONSUMO (IPC)

Definición: Evolución y variación de los precios de los bienes y servicios principales que componen la “cesta de la compra” habitual de las familias de una población determinada. Se trata de uno de los principales indicadores para medir el coste de la vida y la inflación.

Datos: <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=24075> (tasa de variación anual del IPC del mes de diciembre de cada año, tomando como periodo base el año 2016 (2016=100)).

Tabla y gráfico: Elaboración propia.

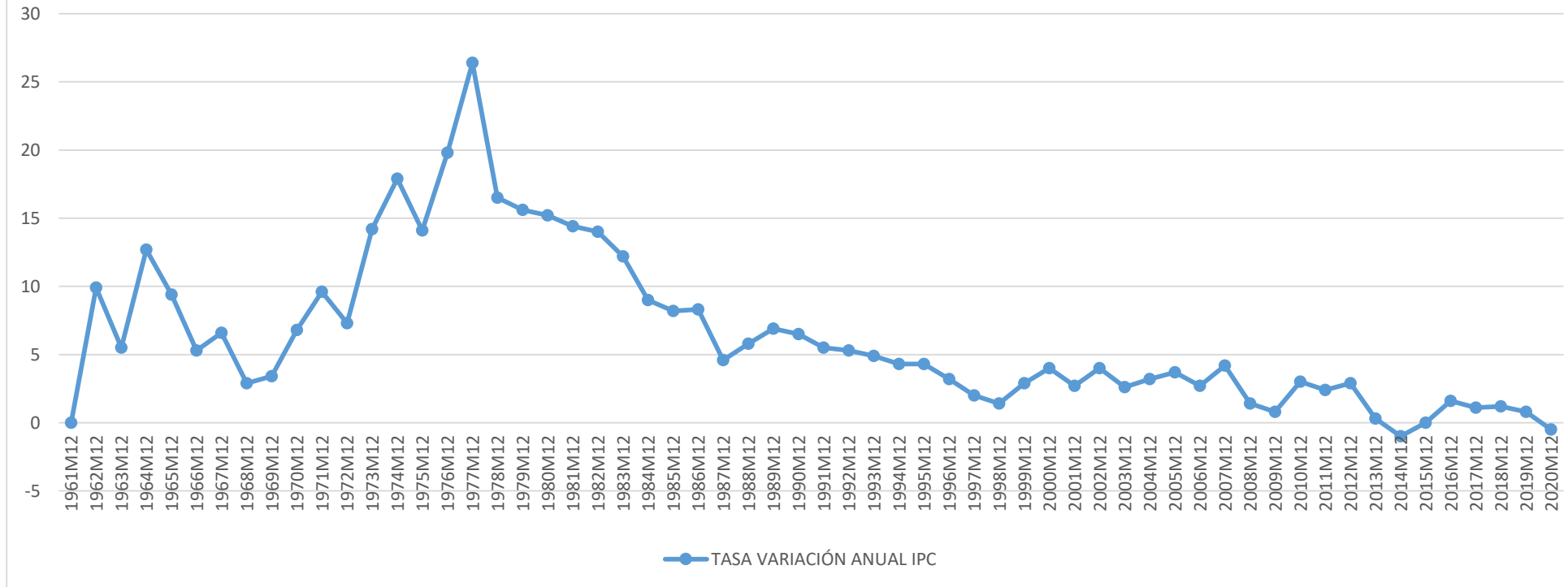
FECHA (mes de diciembre)	TASA VARIACIÓN ANUAL IPC
1961M12	
1962M12	9,9
1963M12	5,5
1964M12	12,7
1965M12	9,4
1966M12	5,3
1967M12	6,6
1968M12	2,9
1969M12	3,4
1970M12	6,8
1971M12	9,6
1972M12	7,3

1973M12	14,2
1974M12	17,9
1975M12	14,1
1976M12	19,8
1977M12	26,4
1978M12	16,5
1979M12	15,6
1980M12	15,2
1981M12	14,4
1982M12	14,0
1983M12	12,2
1984M12	9,0
1985M12	8,2
1986M12	8,3
1987M12	4,6
1988M12	5,8
1989M12	6,9
1990M12	6,5
1991M12	5,5

1992M12	5,3
1993M12	4,9
1994M12	4,3
1995M12	4,3
1996M12	3,2
1997M12	2,0
1998M12	1,4
1999M12	2,9
2000M12	4,0
2001M12	2,7
2002M12	4,0
2003M12	2,6
2004M12	3,2
2005M12	3,7
2006M12	2,7
2007M12	4,2
2008M12	1,4
2009M12	0,8
2010M12	3,0

2011M12	2,4
2012M12	2,9
2013M12	0,3
2014M12	-1,0
2015M12	0,0
2016M12	1,6
2017M12	1,1
2018M12	1,2
2019M12	0,8
2020M12	-0,5

TASA DE VARIACIÓN ANUAL DEL IPC EN ESPAÑA (1961-2020)



2.2. MERCADO LABORAL

2.2.1. TASA DE ACTIVIDAD, TASA DE OCUPACIÓN/EMPLEO Y TASA DE PARO/DESEMPLEO

Definición:

- 1) Tasa de actividad: Cociente entre la población activa (población ocupada y población desempleada de 16 años o más que busca activamente un puesto de trabajo) y el total de la población en edad de trabajar (16 años o más), multiplicado por 100.
- 2) Tasa de ocupación o empleo: Cociente entre la población ocupada (población con un puesto de trabajo) y el total de la población en edad de trabajar (16 años o más), multiplicado por 100.
- 3) Tasa de paro o desempleo: Cociente entre la población desempleada (población de 16 años y más que no está trabajando, pero busca activamente un puesto de trabajo) y la población activa (población ocupada y población desempleada de 16 años o más que busca activamente un puesto de trabajo), multiplicado por 100.

Datos¹⁰²²:

- 1) Tasa de actividad: https://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t22/e308/meto_02/pae/px/l0/&file=01011.px (1976-1995);
https://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t22/e308/meto_05/pae/px/l0/&file=01011.px (1996-2001);
<https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=4206> (2002-2020).
- 2) Tasa de ocupación o empleo: https://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t22/e308/meto_02/pae/px/l0/&file=01011.px (1976-1995);
https://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t22/e308/meto_05/pae/px/l0/&file=01011.px (1996-2004);
<https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=4942> (2006-2020).
- 3) Tasa de paro o desempleo: https://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t22/e308/meto_02/pae/px/l0/&file=01011.px (1976-1995);
https://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t22/e308/meto_05/pae/px/l0/&file=01011.px (1996-2001);
<https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=4247> (2002-2020).

Tabla y gráficos: Elaboración propia.

¹⁰²² Para simplificar la presentación de los datos, tomamos como referencia únicamente el cuarto trimestre de cada año.

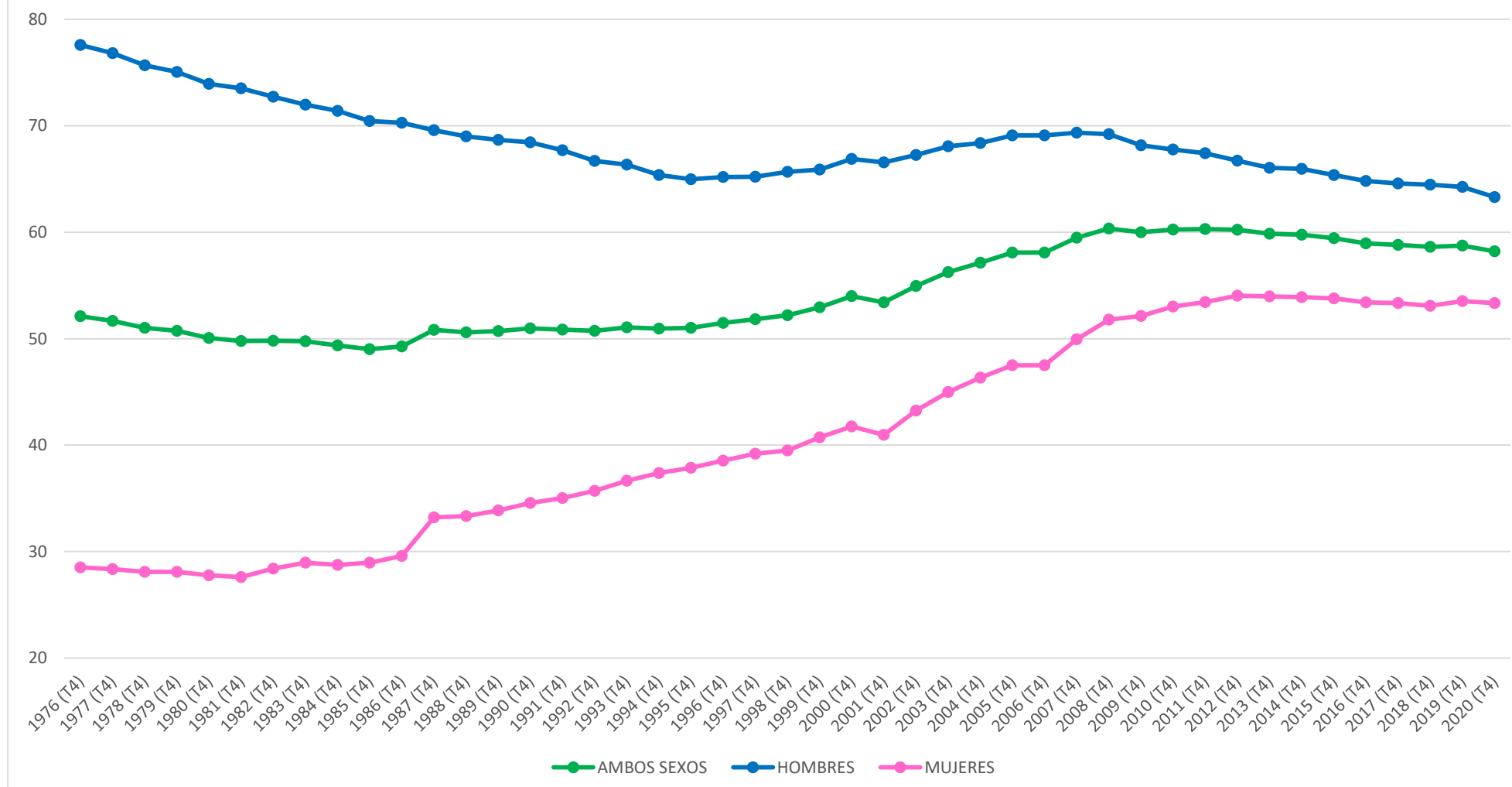
FECHA (cuarto trimestre)	TASA DE ACTIVIDAD			TASA DE OCUPACIÓN O EMPLEO			TASA DE PARO O DESEMPLEO		
	AMBOS SEXOS	HOMBRES	MUJERES	AMBOS SEXOS	HOMBRES	MUJERES	AMBOS SEXOS	HOMBRES	MUJERES
1976 (T4)	52,11	77,57	28,53	49,65	73,97	27,12	4,72	4,64	4,94
1977 (T4)	51,67	76,81	28,36	48,73	72,61	26,59	5,69	5,46	6,27
1978 (T4)	51,01	75,67	28,09	47,12	70,31	25,58	7,62	7,09	8,94
1979 (T4)	50,73	75,03	28,11	45,90	68,33	25,02	9,52	8,92	11,00
1980 (T4)	50,05	73,93	27,77	43,83	65,36	23,74	12,43	11,59	14,54
1981 (T4)	49,77	73,51	27,61	42,31	63,35	22,67	14,99	13,82	17,89
1982 (T4)	49,81	72,72	28,40	41,53	61,66	22,74	16,61	15,22	19,93
1983 (T4)	49,75	71,98	28,96	40,81	60,05	22,81	17,97	16,58	21,22
1984 (T4)	49,36	71,39	28,76	38,96	57,42	21,68	21,08	19,56	24,61
1985 (T4)	49,02	70,44	28,96	38,49	56,56	21,57	21,48	19,71	25,52
1986 (T4)	49,27	70,28	29,58	39,10	57,36	21,98	20,64	18,38	25,68
1987 (T4)	50,82	69,58	33,22	40,78	58,69	23,99	19,75	15,65	27,78
1988 (T4)	50,60	69,00	33,33	41,33	59,49	24,30	18,31	13,79	27,11
1989 (T4)	50,72	68,66	33,88	42,16	60,01	25,40	16,88	12,60	25,04
1990 (T4)	50,96	68,43	34,56	42,77	60,40	26,21	16,09	11,74	24,17
1991 (T4)	50,86	67,68	35,03	42,25	59,12	26,38	16,93	12,65	24,71

1992 (T4)	50,73	66,70	35,70	40,57	56,09	25,96	20,03	15,91	27,28
1993 (T4)	51,06	66,35	36,66	38,90	53,21	25,41	23,83	19,80	30,69
1994 (T4)	50,95	65,36	37,39	38,77	52,93	25,44	23,90	19,01	31,96
1995 (T4)	51,01	64,97	37,86	39,40	53,26	26,34	22,76	18,03	30,41
1996 (T4)	51,47	65,17	38,54	40,35	54,13	27,36	21,60	16,94	29,02
1997 (T4)	51,83	65,20	39,19	41,40	55,30	28,28	20,11	15,18	27,85
1998 (T4)	52,21	65,66	39,50	41,40	55,30	28,28	17,99	12,86	26,04
1999 (T4)	52,95	65,88	40,73	44,90	58,94	31,64	15,19	10,53	22,31
2000 (T4)	53,98	66,88	41,76	46,74	60,67	33,55	13,42	9,29	19,68
2001 (T4)	53,41	66,55	40,96	47,74	61,47	34,71	10,63	7,62	15,25
2002 (T4)	54,95	67,26	43,24	48,29	61,42	35,79	11,61	8,65	16,00
2003 (T4)	56,25	68,07	44,98	49,56	62,17	37,54	11,37	8,58	15,41
2004 (T4)	57,12	68,37	46,34	50,75	62,90	39,13	10,53	7,83	14,35
2005 (T4)	58,08	69,08	47,49				8,71	6,73	11,47
2006 (T4)	58,08	69,08	47,49	53,68	64,83	42,96	8,26	6,12	11,17
2007 (T4)	59,47	69,34	49,94	54,40	64,95	44,21	8,57	6,89	10,82
2008 (T4)	60,35	69,21	51,78	53,32	62,55	44,39	13,79	12,96	14,85
2009 (T4)	59,99	68,16	52,12	49,43	56,53	42,58	18,66	18,56	18,80
2010 (T4)	60,25	67,76	53,01	48,31	54,82	42,04	20,11	19,80	20,51

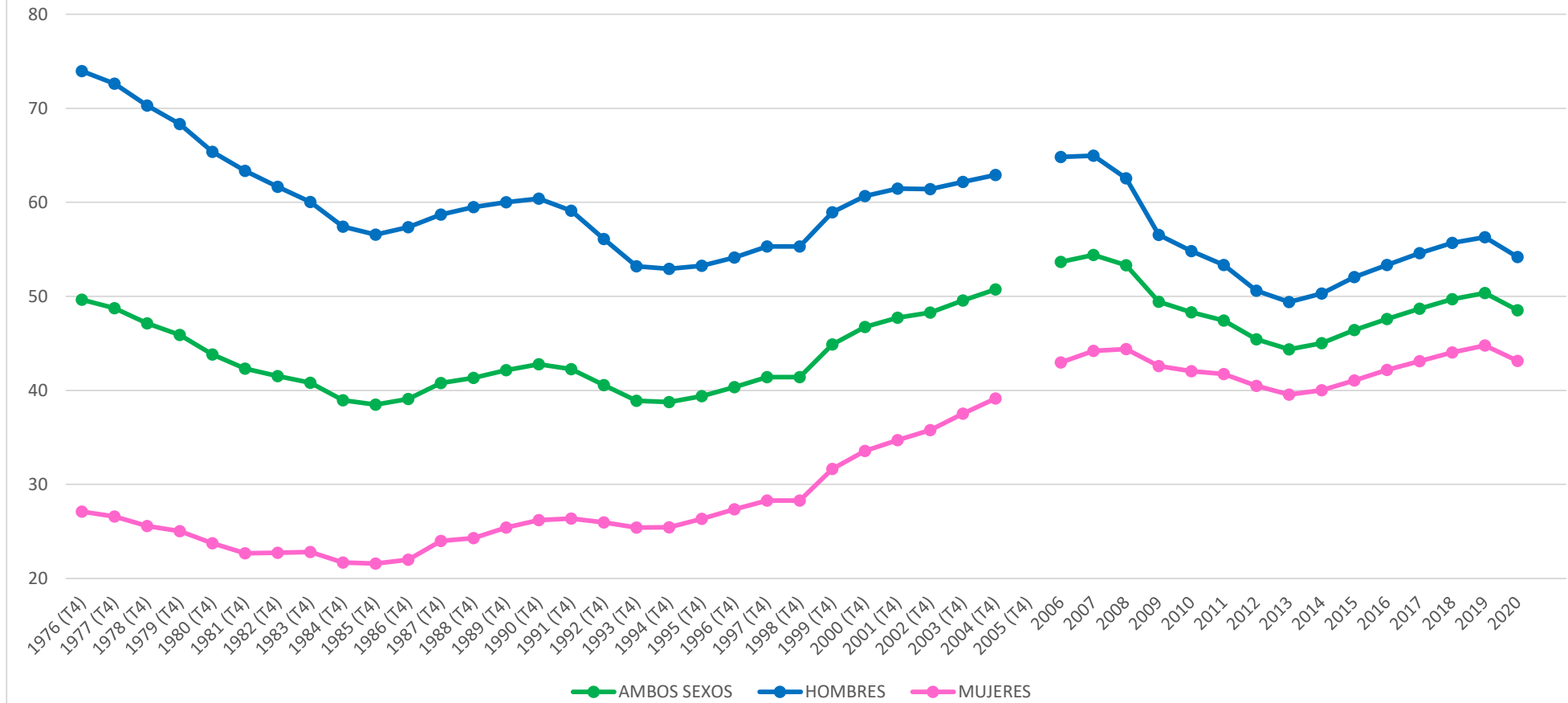
2011 (T4)	60,29	67,42	53,44	47,43	53,34	41,74	22,56	22,26	22,92
2012 (T4)	60,23	66,72	54,03	45,43	50,61	40,47	25,77	25,40	26,22
2013 (T4)	59,86	66,05	53,96	44,36	49,39	39,56	25,73	25,04	26,53
2014 (T4)	59,77	65,95	53,90	45,03	50,30	40,03	23,70	22,80	24,74
2015 (T4)	59,43	65,37	53,79	46,41	52,05	41,05	20,90	19,49	22,52
2016 (T4)	58,95	64,80	53,41	47,60	53,33	42,17	18,63	17,22	20,25
2017 (T4)	58,80	64,57	53,33	48,70	54,60	43,11	16,55	14,97	18,35
2018 (T4)	58,61	64,45	53,08	49,70	55,70	44,03	14,45	12,87	16,26
2019 (T4)	58,74	64,24	53,53	50,37	56,28	44,78	13,78	12,23	15,55
2020 (T4)	58,19	63,30	53,35	48,52	54,20	43,14 ¹⁰²³	16,13	14,17	18,33

¹⁰²³ Los datos relativos a la tasa de empleo/ocupación desde 2006 a 2020 se refieren a la media de los cuatro trimestres de cada año, y no a los datos del cuarto trimestre de cada uno de ellos.

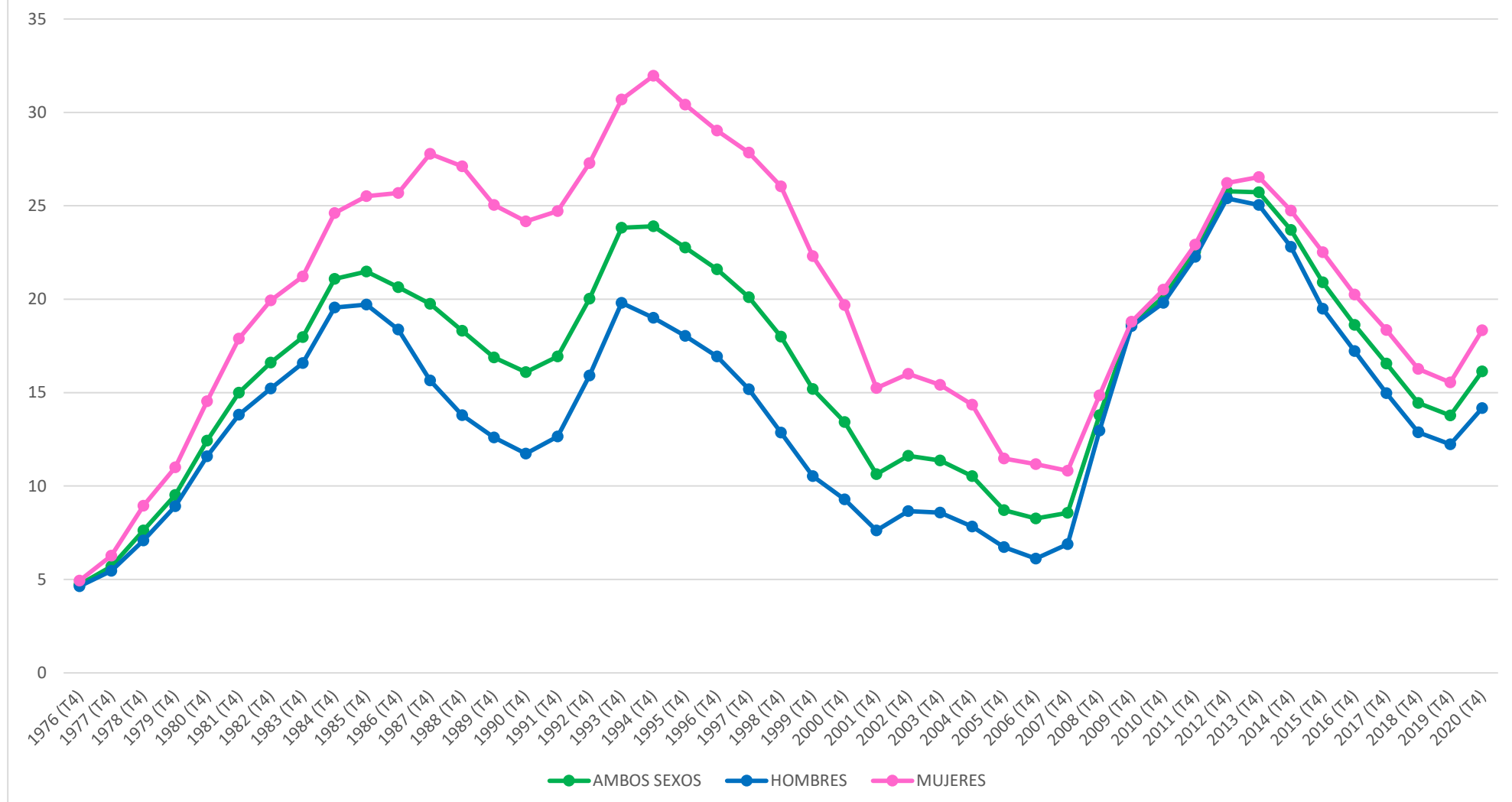
TASA DE ACTIVIDAD EN ESPAÑA (1976-2020)



TASA DE OCUPACIÓN/EMPLEO EN ESPAÑA (1976-2020)



TASA DE PARO/DESEMPLEO EN ESPAÑA (1976-2020)



2.2.2. AFILIACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL

Definición: Datos sobre el número de afiliados totales al sistema de la Seguridad Social, tomando como referencia el dato de afiliación en el último día de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año.

Datos: <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/Estadisticas/EST8/EST167> (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones).

Tabla y gráfico: Elaboración propia.

FECHA		TOTAL AFILIADOS AL SISTEMA DE LA SS
1999	Marzo 1999	14.015.664
	Junio 1999	14.416.318
	Septiembre 1999	14.484.328
	Diciembre 1999	14.578.326
2000	Marzo 2000	14.800.363
	Junio 2000	15.127.020
	Septiembre 2000	15.295.859
	Diciembre 2000	15.236.218
2001	Marzo 2001	15.514.507
	Junio 2001	15.827.451
	Septiembre 2001	15.756.672

FECHA		TOTAL AFILIADOS AL SISTEMA DE LA SS
2011	Marzo 2011	17.325.400
	Junio 2011	17.362.369
	Septiembre 2011	17.255.382
	Diciembre 2011	17.111.792
2012	Marzo 2012	16.885.759
	Junio 2012	16.966.420
	Septiembre 2012	16.793.649
	Diciembre 2012	16.332.488
2013	Marzo 2013	16.169.814
	Junio 2013	16.346.688
	Septiembre 2013	16.240.307

	Diciembre 2001	15.748.752
2002	Marzo 2002	15.912.352
	Junio 2002	16.290.434
	Septiembre 2002	16.276.570
	Diciembre 2002	16.188.390
2003	Marzo 2003	16.455.090
	Junio 2003	16.734.941
	Septiembre 2003	16.680.559
	Diciembre 2003	16.589.561
2004	Marzo 2004	16.894.920
	Junio 2004	17.156.672
	Septiembre 2004	17.143.750
	Diciembre 2004	17.161.920
2005	Marzo 2005	17.383.847
	Junio 2005	17.942.395
	Septiembre 2005	18.094.408
	Diciembre 2005	18.156.182
2006	Marzo 2006	18.360.036

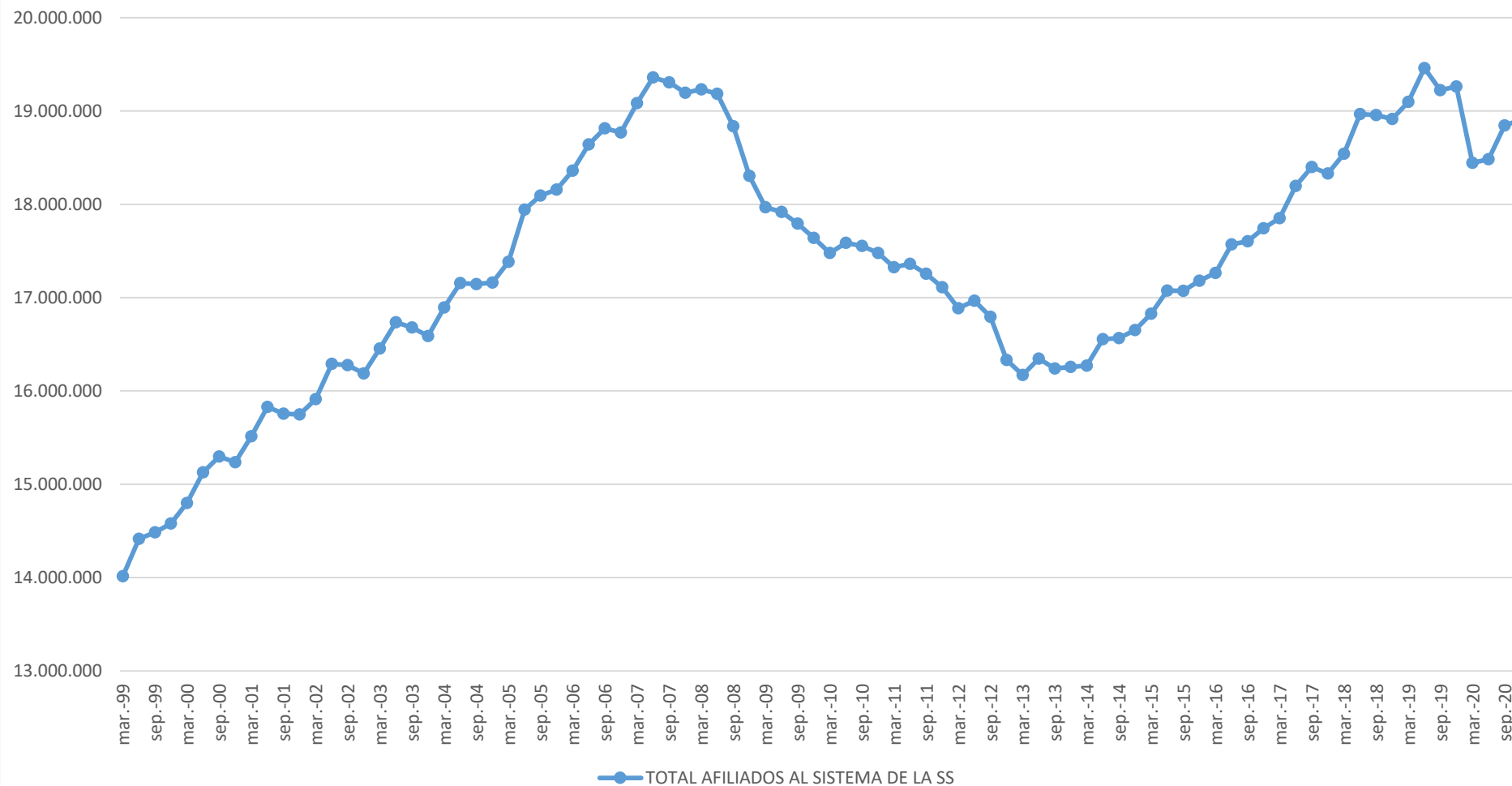
	Diciembre 2013	16.258.042
2014	Marzo 2014	16.269.721
	Junio 2014	16.555.787
	Septiembre 2014	16.565.854
	Diciembre 2014	16.651.884
2015	Marzo 2015	16.826.434
	Junio 2015	17.075.015
	Septiembre 2015	17.072.551
	Diciembre 2015	17.180.590
2016	Marzo 2016	17.263.972
	Junio 2016	17.569.069
	Septiembre 2016	17.603.313
	Diciembre 2016	17.741.897
2017	Marzo 2017	17.852.833
	Junio 2017	18.196.843
	Septiembre 2017	18.400.140
	Diciembre 2017	18.331.107
2018	Marzo 2018	18.542.644

	Junio 2006	18.642.858
	Septiembre 2006	18.814.068
	Diciembre 2006	18.770.259
2007	Marzo 2007	19.085.110
	Junio 2007	19.358.772
	Septiembre 2007	19.307.990
	Diciembre 2007	19.195.755
2008	Marzo 2008	19.230.480
	Junio 2008	19.184.842
	Septiembre 2008	18.837.302
	Diciembre 2008	18.305.613
2009	Marzo 2009	17.967.287
	Junio 2009	17.917.981
	Septiembre 2009	17.791.858
	Diciembre 2009	17.640.018
2010	Marzo 2010	17.479.448
	Junio 2010	17.587.252
	Septiembre 2010	17.554.774

	Junio 2018	18.967.952
	Septiembre 2018	18.956.018
	Diciembre 2018	18.914.563
2019	Marzo 2019	19.096.989
	Junio 2019	19.458.689
	Septiembre 2019	19.223.638
	Diciembre 2019	19.261.636
2020	Marzo 2020	18.445.436
	Junio 2020	18.484.270
	Septiembre 2020	18.843.729
	Diciembre 2020	18.904.852

	Diciembre 2010	17.478.095
--	----------------	------------

AFILIACIÓN AL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN ESPAÑA (1999-2020)



2.2.3. GANANCIA MEDIA ANUAL

Definición: Ganancia media anual percibida por los trabajadores en España según sexo y rango de edad.

Datos: <https://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t22/p133/a1995/l0/&file=01015.px> y <https://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t22/p133/a1995/l0/&file=02015.px#!tabs-tabla> (1995); <https://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t22/p133/a2002/l0/&file=01006.px> (2002); <https://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t22/p133/2004-2007/l0/&file=02005.px> (2004-2007); <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=28189> (2008-2019).

Tablas y gráficos: elaboración propia

GANANCIA MEDIA ANUAL (AÑO 1995) ¹⁰²⁴			
RANGO DE EDAD	AMBOS SEXOS	HOMBRES	MUJERES
Todas las edades	2.789,2 ptas. = 16.762,23 €	3.032,1 ptas. = 18.222,69 €	2.036,1 ptas. = 12.236,61 €
Menos de 20	784,6 ptas.	818,9 ptas.	727,5 ptas.
20 a 24	1.269,6 ptas.	1.357,5 ptas.	1.131,8 ptas.
25 a 29	1.933,4 ptas.	2.046,0 ptas.	1.722,2 ptas.
30 a 34	2.517,6 ptas.	2.672,0 ptas.	2.106,3 ptas.
35 a 39	2.914,3 ptas.	3.132,6 ptas.	2.298,5 ptas.
40 a 44	3.255,1 ptas.	3.465,1 ptas.	2.529,8 ptas.
45 a 49	3.555,1 ptas.	3.729,1 ptas.	2.635,5 ptas.
50 a 54	3.625,7 ptas.	3.780,7 ptas.	2.590,7 ptas.

¹⁰²⁴ Los datos del año 1995 están expresados en miles de pesetas. Los datos de los siguientes años están expresados en euros.

55 a 59	3.444,4 ptas.	3.581,8 ptas.	2.288,6 ptas.
60 y más	3.308,8 ptas.	3.479,0 ptas.	2.224,2 ptas.

GANANCIA MEDIA ANUAL (AÑO 2002)			
RANGO DE EDAD	AMBOS SEXOS	HOMBRES	MUJERES
Todas las edades	19.802,45	22.169,16	15.767,56
Menos de 20	9.686,12	10.544,80	7.969,87
20 a 24	12.107,40	13.221,29	10.547,45
25 a 29	15.594,73	16.798,57	14.002,43
30 a 34	18.646,67	20.225,53	16.196,54
35 a 39	20.703,60	22.664,35	17.285,70
40 a 44	22.299,87	24.994,54	17.641,18
45 a 49	23.819,86	26.864,59	18.353,09
50 a 54	25.444,69	28.529,61	18.304,66
55 a 59	25.198,27	28.120,95	16.181,81
60 y más	23.104,40	25.858,00	15.394,84

GANANCIA MEDIA ANUAL (AÑO 2004)			
RANGO DE EDAD	AMBOS SEXOS	HOMBRES	MUJERES

Todas las edades	18.310,11	20.548,33	14.889,74
Menos de 20 años	10.414,27	11.365,82	8.792,58
De 20 a 24 años	12.282,45	13.517,42	10.774,39
De 25 a 29 años	15.241,81	16.503,22	13.765,60
De 30 a 34 años	17.882,93	19.605,44	15.552,24
De 35 a 39 años	19.424,55	21.463,99	16.097,48
De 40 a 44 años	20.653,35	23.464,42	16.172,11
De 45 a 49 años	22.409,48	25.009,05	17.823,75
De 50 a 54 años	24.207,17	27.029,07	18.523,63
De 55 a 59 años	23.379,15	25.863,02	16.250,63
De 60 a 64 años	20.839,12	22.261,13	15.714,30
65 y más años	-20.762,91	-24.711,45	-14.889,89
GANANIA MEDIA ANUAL (AÑO 2005)			
RANGO DE EDAD	AMBOS SEXOS	HOMBRES	MUJERES
Todas las edades	18.676,92	21.093,92	15.294,83
Menos de 20 años	11.035,72	11.842,54	9.670,10
De 20 a 24 años	13.040,23	14.316,18	11.540,17
De 25 a 29 años	15.674,12	17.262,90	13.968,45
De 30 a 34 años	17.677,66	19.233,69	15.627,26

De 35 a 39 años	19.925,50	22.355,34	16.375,23
De 40 a 44 años	20.663,83	23.832,07	16.390,88
De 45 a 49 años	22.636,66	25.698,18	17.981,52
De 50 a 54 años	24.418,75	27.703,42	18.219,95
De 55 a 59 años	25.416,47	27.523,44	19.893,13
De 60 a 64 años	21.317,12	23.310,01	15.160,24
65 y más años	-21.415,68	-26.279,36	..
GANANIA MEDIA ANUAL (AÑO 2006)			
RANGO DE EDAD	AMBOS SEXOS	HOMBRES	MUJERES
Todas las edades	19.680,88	22.051,08	16.245,17
Menos de 20 años	10.150,32	11.359,38	8.141,24
De 20 a 24 años	12.646,16	13.810,62	11.146,58
De 25 a 29 años	15.804,41	16.988,07	14.410,32
De 30 a 34 años	18.884,98	20.338,17	16.976,29
De 35 a 39 años	20.456,13	22.440,79	17.595,63
De 40 a 44 años	21.772,23	24.602,20	17.502,81
De 45 a 49 años	22.586,73	25.848,77	17.628,57
De 50 a 54 años	23.883,06	27.557,26	17.975,30
De 55 a 59 años	25.187,63	28.504,03	18.154,24

De 60 a 64 años	21.813,47	23.598,32	16.560,62
65 y más años	28.077,91	-34.544,79	-15.206,02
GANANIA MEDIA ANUAL (AÑO 2007)			
RANGO DE EDAD	AMBOS SEXOS	HOMBRES	MUJERES
Todas las edades	20.390,35	22.780,29	16.943,89
Menos de 20 años	10.326,63	11.080,57	-8.887,63
De 20 a 24 años	12.758,98	14.169,75	10.856,79
De 25 a 29 años	16.320,98	17.670,28	14.714,88
De 30 a 34 años	19.134,37	21.184,12	16.605,26
De 35 a 39 años	20.963,88	23.427,16	17.631,34
De 40 a 44 años	22.131,07	24.723,58	18.339,61
De 45 a 49 años	22.953,53	25.763,94	18.692,79
De 50 a 54 años	24.640,36	27.387,44	19.956,80
De 55 a 59 años	25.468,86	28.127,25	19.964,84
De 60 a 64 años	21.047,36	22.748,12	16.692,72
65 y más años	21.527,30	-25.720,48	-14.928,35

GANANIA MEDIA ANUAL (AÑO 2008)			
RANGO DE EDAD	AMBOS SEXOS	HOMBRES	MUJERES
Todas las edades	21.883,42	24.203,33	18.910,62
Menos de 20 años	9.960,26	11.039,25	-8.130,68
De 20 a 24 años	13.293,39	14.711,90	11.663,96
De 25 a 29 años	17.434,00	18.739,58	16.005,30
De 30 a 34 años	20.528,28	22.488,18	18.371,69
De 35 a 39 años	22.429,72	24.758,37	19.526,68
De 40 a 44 años	23.585,09	26.242,01	20.268,85
De 45 a 49 años	24.326,53	27.015,59	20.842,75
De 50 a 54 años	25.881,40	28.531,80	22.010,70
De 55 a 59 años	26.981,89	29.393,28	22.666,51
De 60 a 64 años	22.230,81	23.647,89	19.003,09
65 y más años	27.116,41	30.532,19	-20.430,39
GANANIA MEDIA ANUAL (AÑO 2009)			
RANGO DE EDAD	AMBOS SEXOS	HOMBRES	MUJERES
Todas las edades	22.511,47	25.001,05	19.502,02
Menos de 20 años	9.624,47	-10.305,82	-8.499,86
De 20 a 24 años	12.784,44	13.974,59	11.424,08

De 25 a 29 años	17.530,28	18.683,19	16.308,84
De 30 a 34 años	20.818,91	22.884,93	18.637,84
De 35 a 39 años	22.824,94	25.280,29	20.072,16
De 40 a 44 años	23.822,65	26.593,26	20.446,34
De 45 a 49 años	24.846,62	27.779,85	21.277,21
De 50 a 54 años	26.182,26	29.503,96	21.899,18
De 55 a 59 años	27.208,98	30.181,38	22.744,50
De 60 a 64 años	22.332,16	23.651,77	19.634,05
65 y más años	24.748,59	28.735,15	-18.447,25
GANANIA MEDIA ANUAL (AÑO 2010)			
RANGO DE EDAD	AMBOS SEXOS	HOMBRES	MUJERES
Todas las edades	22.790,20	25.479,74	19.735,22
Menos de 20 años	10.208,70	-11.614,73	-8.637,10
De 20 a 24 años	13.349,15	14.804,88	11.906,62
De 25 a 29 años	17.637,97	19.099,29	16.241,61
De 30 a 34 años	21.274,68	23.175,67	19.261,16
De 35 a 39 años	23.219,24	25.423,20	20.710,98
De 40 a 44 años	24.336,99	27.282,66	20.966,53
De 45 a 49 años	25.156,71	28.540,81	21.305,78

De 50 a 54 años	26.604,42	30.288,16	22.129,13
De 55 a 59 años	28.234,60	32.069,41	23.013,28
De 60 a 64 años	22.624,93	24.128,93	20.035,11
65 y más años	27.700,12	32.622,94	-20.182,45
GANANIA MEDIA ANUAL (AÑO 2011)			
RANGO DE EDAD	AMBOS SEXOS	HOMBRES	MUJERES
Todas las edades	22.899,35	25.667,89	19.767,59
Menos de 20 años	-8.148,49	-8.861,57	-6.952,69
De 20 a 24 años	12.210,47	13.491,76	10.913,35
De 25 a 29 años	16.938,06	18.429,65	15.552,41
De 30 a 34 años	20.782,77	22.912,41	18.645,05
De 35 a 39 años	23.136,49	25.664,60	20.373,05
De 40 a 44 años	24.598,45	27.351,22	21.290,60
De 45 a 49 años	25.265,23	28.449,08	21.545,65
De 50 a 54 años	26.522,82	30.134,37	22.177,94
De 55 a 59 años	27.846,00	31.615,79	22.999,83
De 60 a 64 años	22.877,58	24.221,38	20.604,14
65 y más años	28.058,32	34.136,46	-18.443,64
GANANIA MEDIA ANUAL (AÑO 2012)			

RANGO DE EDAD	AMBOS SEXOS	HOMBRES	MUJERES
Todas las edades	22.726,44	25.682,05	19.537,33
Menos de 20 años	-7.427,72	-8.045,64	..
De 20 a 24 años	11.296,43	12.438,60	10.099,75
De 25 a 29 años	16.244,38	17.629,20	15.042,60
De 30 a 34 años	20.201,98	22.525,75	17.995,40
De 35 a 39 años	22.927,66	25.652,49	20.031,92
De 40 a 44 años	24.157,21	26.995,84	20.941,80
De 45 a 49 años	24.689,67	28.253,68	20.821,54
De 50 a 54 años	25.930,82	29.562,85	21.744,69
De 55 a 59 años	27.166,96	31.349,16	22.396,23
De 60 a 64 años	22.290,64	23.795,55	19.963,66
65 y más años	25.723,51	31.858,86	-16.757,70
GANANIA MEDIA ANUAL (AÑO 2013)			
RANGO DE EDAD	AMBOS SEXOS	HOMBRES	MUJERES
Todas las edades	22.697,86	25.675,17	19.514,58
Menos de 20 años	-7.456,60
De 20 a 24 años	10.668,30	11.856,76	9.410,99
De 25 a 29 años	15.587,21	16.853,47	14.462,27

De 30 a 34 años	19.452,11	21.468,59	17.443,94
De 35 a 39 años	22.522,09	25.217,67	19.659,26
De 40 a 44 años	23.973,45	26.968,77	20.713,21
De 45 a 49 años	24.781,25	28.371,35	20.987,98
De 50 a 54 años	25.748,79	29.561,34	21.483,87
De 55 a 59 años	27.406,12	31.691,39	22.563,92
De 60 a 64 años	22.626,56	24.188,15	20.520,08
65 y más años	24.538,14	30.323,76	-17.821,32
GANANIA MEDIA ANUAL (AÑO 2014)			
RANGO DE EDAD	AMBOS SEXOS	HOMBRES	MUJERES
Todas las edades	22.858,17	25.727,24	19.744,82
Menos de 20 años	-7.732,36	-9.060,68	-6.577,38
De 20 a 24 años	11.835,07	13.072,04	10.603,52
De 25 a 29 años	16.305,61	17.634,95	15.019,71
De 30 a 34 años	20.208,67	21.924,81	18.435,40
De 35 a 39 años	22.920,46	25.392,10	20.324,74
De 40 a 44 años	24.132,53	27.068,98	20.953,82
De 45 a 49 años	25.078,78	28.787,48	21.101,20
De 50 a 54 años	25.819,99	29.302,92	21.786,77

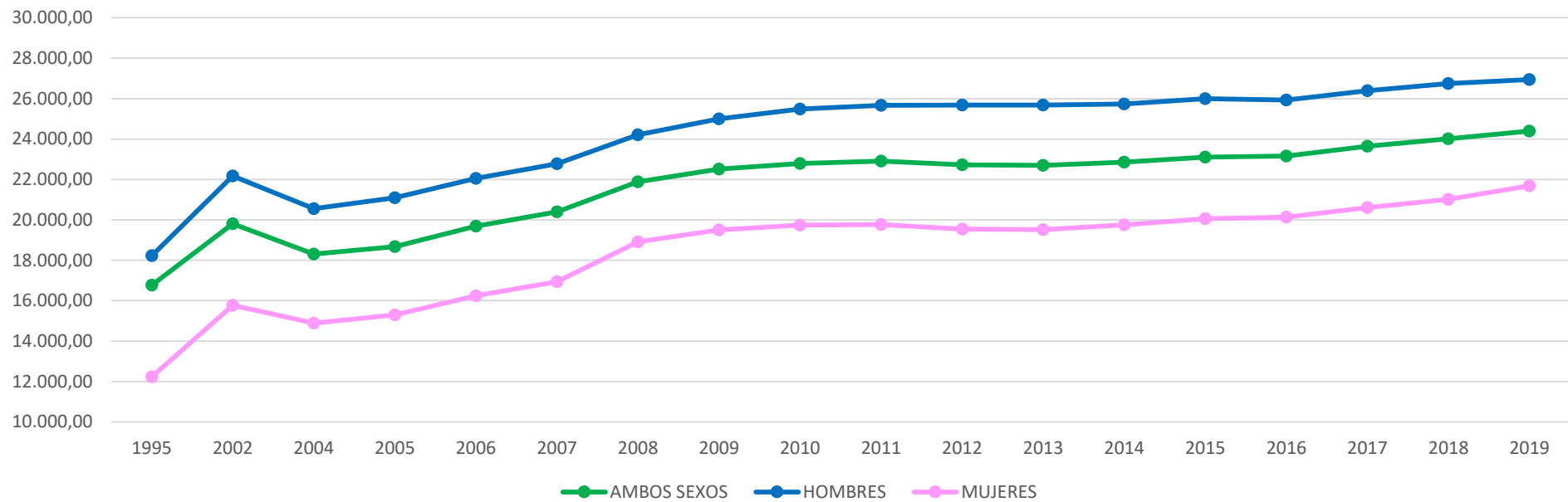
De 55 a 59 años	27.360,02	31.451,87	22.482,92
De 60 a 64 años	24.091,36	26.665,12	20.460,53
65 y más años	23.854,21	31.005,29	-15.756,77
GANANIA MEDIA ANUAL (AÑO 2015)			
RANGO DE EDAD	AMBOS SEXOS	HOMBRES	MUJERES
Todas las edades	23.106,30	25.992,76	20.051,58
Menos de 20 años	-7.526,91	-8.585,60	..
De 20 a 24 años	11.228,51	12.706,37	9.690,75
De 25 a 29 años	16.046,47	17.275,91	14.853,58
De 30 a 34 años	19.597,57	21.479,00	17.679,61
De 35 a 39 años	22.397,04	24.769,60	19.924,75
De 40 a 44 años	24.238,98	27.033,74	21.246,22
De 45 a 49 años	25.063,81	28.391,07	21.453,15
De 50 a 54 años	25.928,89	29.600,11	22.115,50
De 55 a 59 años	27.457,14	31.601,99	22.822,24
De 60 a 64 años	24.716,04	27.748,31	21.218,54
65 y más años	22.280,44	29.526,67	-15.196,83
GANANIA MEDIA ANUAL (AÑO 2016)			
RANGO DE EDAD	AMBOS SEXOS	HOMBRES	MUJERES

Todas las edades	23.156,34	25.924,43	20.131,41
Menos de 20 años	-7.182,53	-8.369,57	-5.733,60
De 20 a 24 años	11.316,30	12.641,01	9.746,34
De 25 a 29 años	15.876,26	16.906,88	14.793,84
De 30 a 34 años	19.339,25	21.175,45	17.398,35
De 35 a 39 años	22.216,15	24.568,19	19.667,87
De 40 a 44 años	24.305,16	26.957,70	21.421,72
De 45 a 49 años	25.127,54	28.286,16	21.614,93
De 50 a 54 años	25.917,68	29.435,74	22.067,03
De 55 a 59 años	27.282,41	31.225,13	22.821,99
De 60 a 64 años	24.624,48	27.685,28	21.246,54
65 y más años	22.661,04	30.412,35	15.097,24
GANANIA MEDIA ANUAL (AÑO 2017)			
RANGO DE EDAD	AMBOS SEXOS	HOMBRES	MUJERES
Todas las edades	23.646,50	26.391,84	20.607,85
Menos de 20 años	-7.868,32	-8.821,30	-6.066,79
De 20 a 24 años	11.775,39	13.199,81	10.171,93
De 25 a 29 años	16.440,55	17.615,64	15.129,41
De 30 a 34 años	19.847,27	21.669,71	17.882,67

De 35 a 39 años	22.616,45	25.051,45	19.946,55
De 40 a 44 años	24.631,01	27.259,18	21.792,70
De 45 a 49 años	25.674,74	28.912,87	22.156,46
De 50 a 54 años	26.256,18	29.711,02	22.367,70
De 55 a 59 años	27.631,35	31.399,15	23.360,75
De 60 a 64 años	25.334,93	27.913,67	22.241,99
65 y más años	23.190,74	31.850,67	15.166,79
GANANIA MEDIA ANUAL (AÑO 2018)			
RANGO DE EDAD	AMBOS SEXOS	HOMBRES	MUJERES
Todas las edades	24.009,12	26.738,19	21.011,89
Menos de 20 años	8.423,42	-9.118,47	-7.277,64
De 20 a 24 años	12.914,18	14.364,46	11.100,84
De 25 a 29 años	17.525,91	18.930,97	16.045,85
De 30 a 34 años	20.763,51	22.818,88	18.689,23
De 35 a 39 años	23.431,41	25.901,92	20.757,25
De 40 a 44 años	25.193,03	27.940,20	22.206,71
De 45 a 49 años	26.014,46	28.978,69	22.826,82
De 50 a 54 años	26.871,12	30.312,15	22.832,87
De 55 a 59 años	27.948,41	31.843,93	23.580,95

De 60 a 64 años	26.073,06	28.741,28	23.029,65
65 y más años	24.584,63	29.002,54	19.472,58
GANANIA MEDIA ANUAL (AÑO 2019)			
RANGO DE EDAD	AMBOS SEXOS	HOMBRES	MUJERES
Todas las edades	24.395,98	26.934,38	21.682,02
Menos de 20 años	9.101,30	-9.902,54	-7.855,04
De 20 a 24 años	12.640,65	13.663,22	11.427,77
De 25 a 29 años	17.772,31	18.807,51	16.650,63
De 30 a 34 años	20.969,47	22.789,90	19.042,73
De 35 a 39 años	23.283,02	25.760,79	20.682,90
De 40 a 44 años	25.734,87	28.489,96	22.826,24
De 45 a 49 años	26.627,90	29.537,85	23.569,51
De 50 a 54 años	27.183,07	30.586,89	23.490,58
De 55 a 59 años	28.240,07	31.605,67	24.648,49
De 60 a 64 años	26.735,18	29.030,85	24.211,54
65 y más años	24.857,33	30.462,15	20.126,40

GANANCIA MEDIA ANUAL EN ESPAÑA POR SEXOS (1995, 2002, 2004-2019)
(Expresado en euros)



2.3. PENSIONES

2.3.1. PENSIONES CONTRIBUTIVAS (NÚMERO DE PENSIONISTAS)

Definición: Número de pensionistas perceptores de una pensión contributiva, señalando el total (conjunto de todos los tipos de pensiones contributivas) y el subgrupo concreto de pensiones de jubilación, según fecha y sexo.

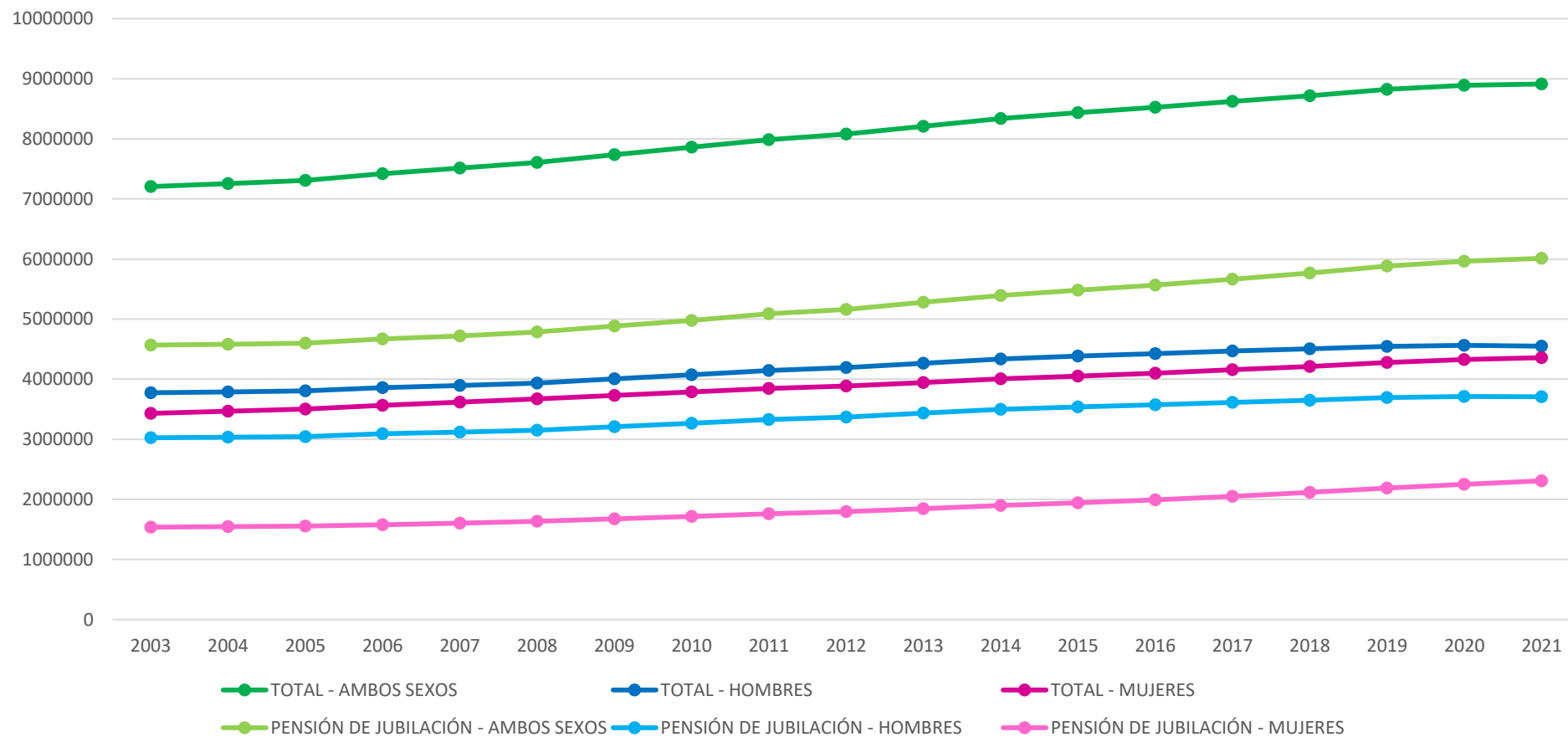
Datos: <https://expinterweb.inclusion.gob.es/series/> (Ministerio de Trabajo y Economía Social)

Tabla y gráficos: elaboración propia.

FECHA (primer trimestre de cada año)	TOTAL (conjunto de todos los tipos de pensiones contributivas)			PENSIÓN DE JUBILACIÓN		
	AMBOS SEXOS	HOMBRES	MUJERES	AMBOS SEXOS	HOMBRES	MUJERES
2003	7205587	3774678	3430909	4565863	3027240	1538623
2004	7255885	3789658	3466227	4579404	3034450	1544954
2005	7308519	3806335	3502184	4600339	3045426	1554913
2006	7420185	3856787	3562812	4668461	3091005	1577205
2007	7513172	3896189	3616406	4720806	3118746	1601881
2008	7607806	3936490	3670870	4784975	3152134	1632655
2009	7736581	4004820	3731431	4883192	3209032	1674000
2010	7862221	4073363	3788367	4979533	3264338	1715054
2011	7988085	4143530	3844105	5088280	3328903	1759221
2012	8080563	4193200	3887136	5161587	3367686	1793791
2013	8208976	4264238	3944465	5279488	3434641	1844731

2014	8339738	4334201	4005260	5394129	3497153	1896874
2015	8436354	4383298	4052834	5479772	3537778	1941908
2016	8524591	4423505	4100816	5567456	3574873	1992501
2017	8624602	4467641	4156734	5664499	3613848	2050572
2018	8715347	4504094	4211068	5766450	3650854	2115525
2019	8824066	4546488	4277513	5883450	3694320	2189085
2020	8889909	4563831	4326022	5963713	3712839	2250836
2021	8911412	4551187	4360171	6013648	3707954	2305658

EVOLUCIÓN DE LAS PENSIONES CONTRIBUTIVAS EN ESPAÑA (NÚMERO DE PENSIONISTAS) (2003-2021)



2.3.2. PENSIONES CONTRIBUTIVAS (CUANTÍA MEDIA MENSUAL)

Definición: Cuantía media de las pensiones contributivas en España, según clase de pensión (las más representativas) y fecha. Expresada en euros.

Datos: <https://expinterweb.inclusion.gob.es/series/> (Ministerio de Trabajo y Economía Social)

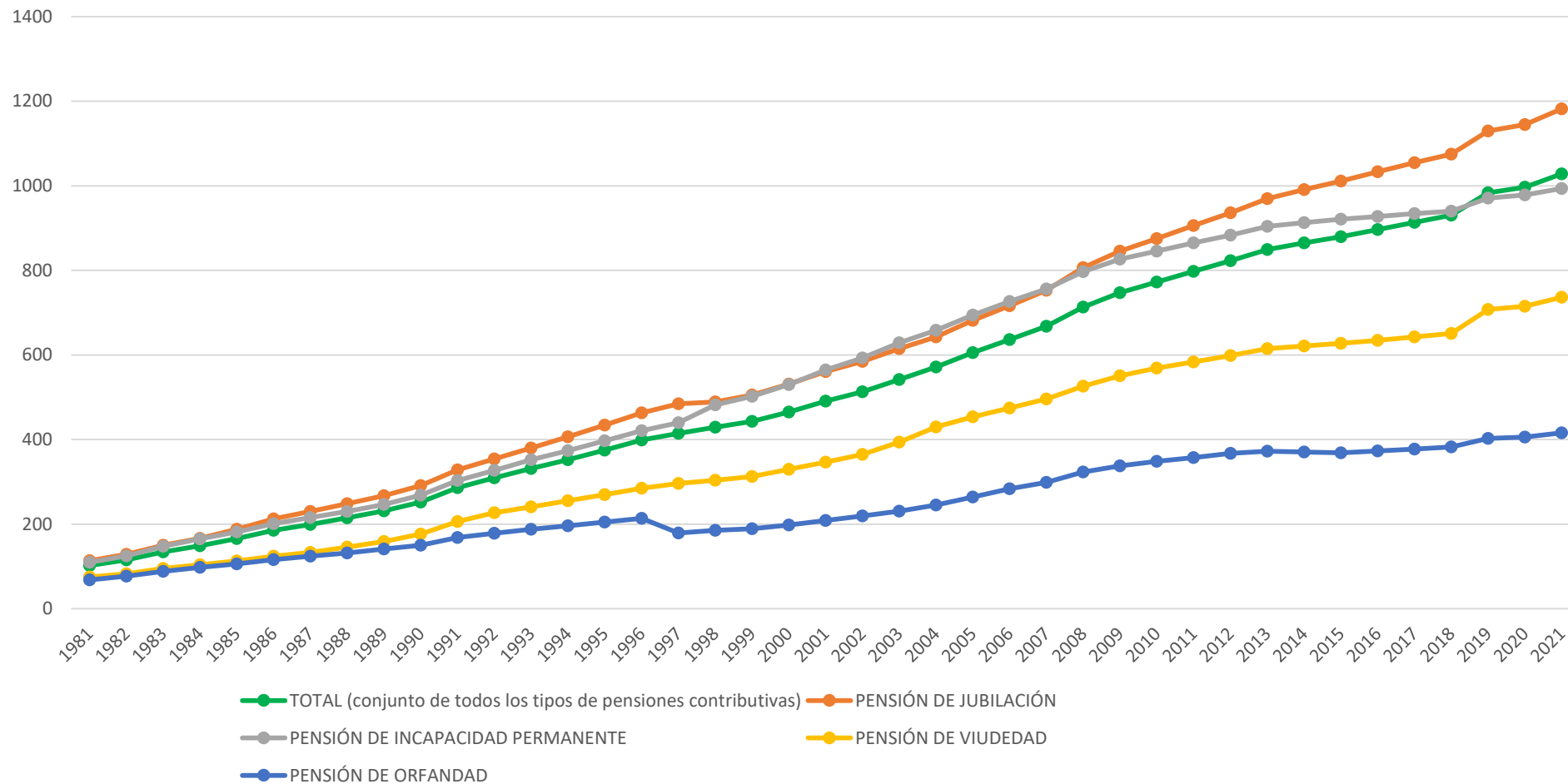
Tabla y gráfico: elaboración propia.

FECHA (enero de cada año)	TOTAL (conjunto de todos los tipos de pensiones contributivas) (En euros/mes)	PENSIÓN DE JUBILACIÓN (En euros/mes)	PENSIÓN DE INCAPACIDAD PERMANENTE (En euros/mes)	PENSIÓN DE VIUDEDAD (En euros/mes)	PENSIÓN DE ORFANDAD (En euros/mes)
1981	102,28	113,67	109,85	75,21	68,58
1982	115,37	128,83	125,21	82,99	76,94
1983	134,36	149,87	147,81	95,26	88,54
1984	149,2	166,65	165,05	103,94	97,58
1985	166,02	187,79	181,9	113,24	106,04
1986	185,12	212,25	201,1	124,11	116,19
1987	199,51	230,1	215,8	133,15	124,04
1988	214,85	248,14	230,37	145,56	132,14
1989	231,22	267,41	246,36	158,82	141,08

1990	252,36	291,54	268,28	176,34	150,46
1991	286,08	328,36	303,12	206,07	168,21
1992	309,54	354,12	327,31	226,71	178,53
1993	331,79	380,13	352,31	241,15	188,19
1994	352,5	406,44	373,87	255,08	195,98
1995	375,25	434,18	396,77	269,65	204,76
1996	398,99	462,9	420,93	285,02	213,91
1997	414,66	484,68	439,76	296,02	179,2
1998	429,43	488,82	482,01	304,08	185,17
1999	443,27	505,51	502,46	312,91	189,44
2000	465,06	531,15	529,83	329,57	198,26
2001	490,66	560,74	564,48	346,73	208,51
2002	512,97	584,45	593,18	364,92	219,17
2003	541,91	615,1	628,66	393,77	230,92
2004	571,7	642,97	658,71	429,72	245,47
2005	605,33	681,58	694,14	453,82	263,86
2006	636,58	716,14	726,61	474,59	283,74
2007	668,16	752,79	756,21	495,86	298,87
2008	713,48	806,42	796,74	526,24	323,62

2009	747,25	845,42	826,39	550,79	337,77
2010	772,57	874,97	845,66	568,81	348,69
2011	797,92	905,94	864,96	583,61	357,6
2012	822,82	936,43	883,05	598,56	367,62
2013	849,6	969,89	904,39	614,88	372,34
2014	864,92	990,96	912,89	621,47	370,57
2015	879,52	1011,28	920,85	627,82	368,87
2016	896,3	1033,23	927,53	634,57	373,15
2017	913,63	1054,67	934,6	642,85	377,78
2018	930,27	1074,83	939,84	651,2	382,5
2019	983,46	1129,66	971,17	707,4	402,87
2020	996,73	1144,61	978,2	715,44	405,95
2021	1028,19	1182,07	993,73	736,65	415,97

EVOLUCIÓN DE LAS PENSIONES CONTRIBUTIVAS EN ESPAÑA (CUANTÍA MEDIA MENSUAL) (1981-2021) (Expresado en euros)



2.3.3. PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS (NÚMERO DE PENSIONES)

Definición: Número de pensiones no contributivas existentes en España según el año, diferenciando entre las totales, las de incapacidad y las de jubilación.

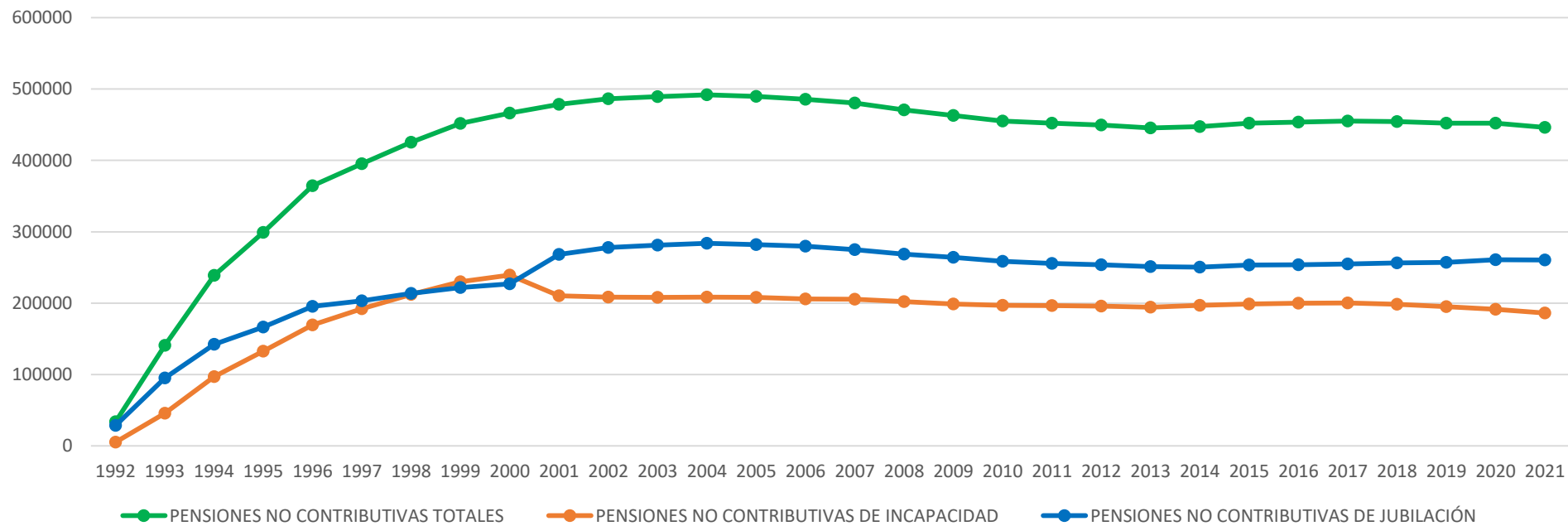
Datos: <https://expinterweb.inclusion.gob.es/series/> (Ministerio de Trabajo y Economía Social).

Tabla y gráfico: elaboración propia.

FECHA (enero de cada año)	PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS TOTALES	PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS DE INCAPACIDAD	PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS DE JUBILACIÓN
1992	33921	5256	28665
1993	140663	45548	95115
1994	238835	96759	142076
1995	299038	132624	166414
1996	364655	169242	195413
1997	395241	191978	203263
1998	425387	211944	213443
1999	451715	229783	221932
2000	466168	239341	226827
2001	478560	210247	268313
2002	486503	208490	278013
2003	489336	207955	281381

2004	492005	208305	283700
2005	489906	208004	281902
2006	485719	205985	279734
2007	480535	205463	275072
2008	470853	202273	268580
2009	463013	198831	264182
2010	455227	196794	258433
2011	452233	196648	255585
2012	449541	195664	253877
2013	445525	194274	251251
2014	447506	197005	250501
2015	452108	198747	253361
2016	453613	199851	253762
2017	455034	200173	254861
2018	454496	198197	256299
2019	452030	194987	257043
2020	452146	191196	260950
2021	446359	186059	260300

EVOLUCIÓN DE LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS EN ESPAÑA (NÚMERO DE PENSIONES) (1992-2021)



2.3.4. PENSIONES ASISTENCIALES (NÚMERO DE PENSIONES)

Definición: Número de pensiones asistenciales existentes en España según el año, diferenciando entre las totales, las de enfermedad y vejez.

Datos: <https://expinterweb.inclusion.gob.es/series/> (Ministerio de Trabajo y Economía Social).

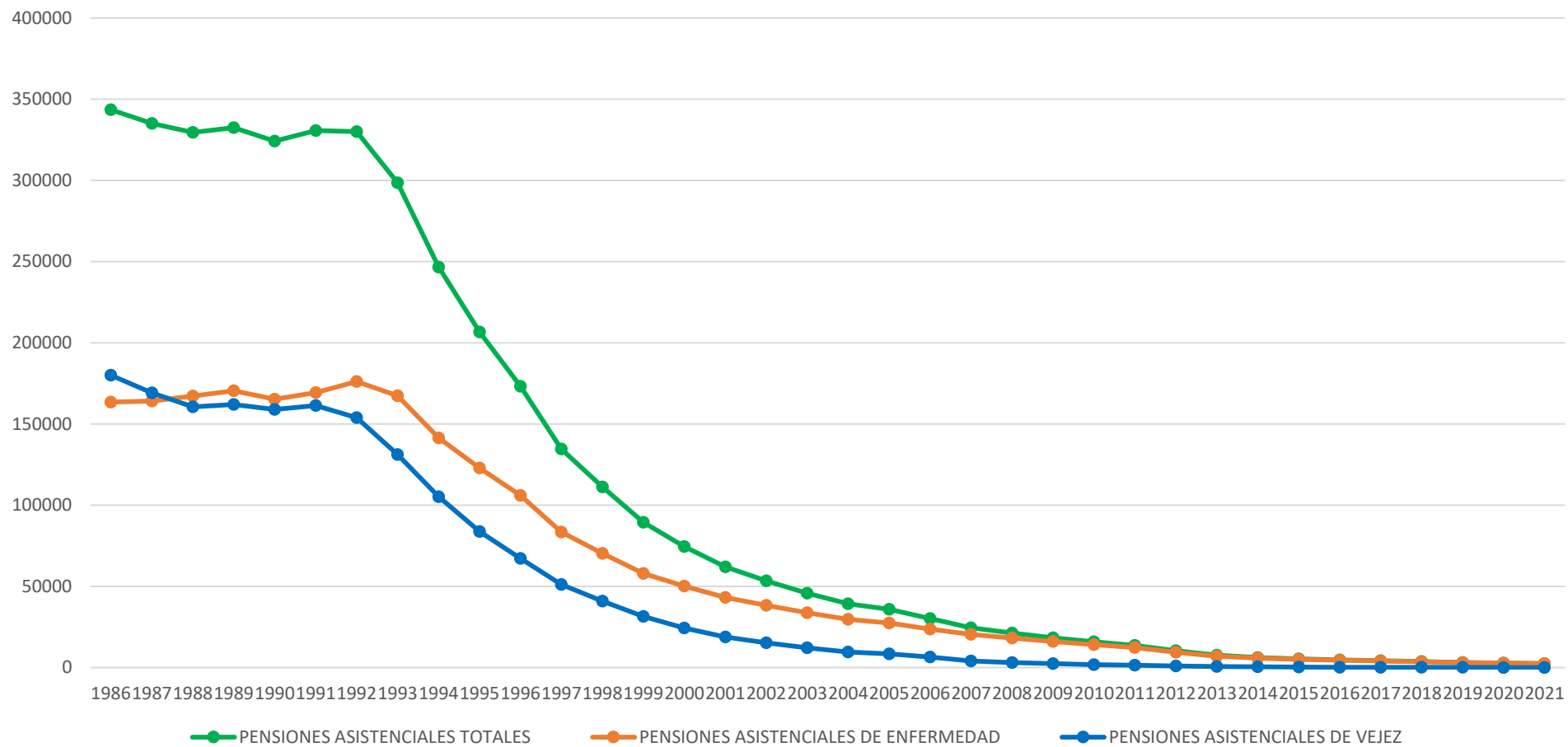
Tabla y gráfico: elaboración propia

FECHA (enero de cada año)	PENSIONES ASISTENCIALES TOTALES	PENSIONES ASISTENCIALES DE ENFERMEDAD	PENSIONES ASISTENCIALES DE VEJEZ
1986	343456	163395	180061
1987	335053	164056	169192
1988	329595	167164	160610
1989	332384	170445	161939
1990	324142	165223	158919
1991	330614	169281	161333
1992	329973	176120	153853
1993	298507	167310	131197
1994	246540	141388	105152
1995	206609	122936	83673
1996	173113	105952	67161
1997	134481	83388	51093

1998	111192	70285	40907
1999	89445	58003	31442
2000	74444	50068	24376
2001	61942	43130	18812
2002	53468	38267	15201
2003	45760	33668	12092
2004	39270	29755	9515
2005	35868	27440	8428
2006	30208	23748	6460
2007	24420	20422	3998
2008	21273	18173	3100
2009	18336	15972	2364
2010	15971	14151	1820
2011	13694	12315	1379
2012	10302	9350	952
2013	7650	7037	613
2014	6215	5792	423
2015	5373	5061	312
2016	4703	4487	216

2017	4178	4030	148
2018	3649	3543	106
2019	3136	3072	64
2020	2757	2706	51
2021	2455	2419	36

EVOLUCIÓN DE LAS PENSIONES ASISTENCIALES EN ESPAÑA (NÚMERO DE PENSIONES) (1986-2021)



3. EVOLUCIÓN DEMOGRÁFICA

3.1. CRECIMIENTO Y ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN

3.1.1. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN RESIDENTE

Definición: Total de la población residente oficialmente en un territorio, de origen nacional o extranjero, diferenciado según año y sexo.

Datos: <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=31304#!tabs-tabla>

Tabla y gráficos: elaboración propia

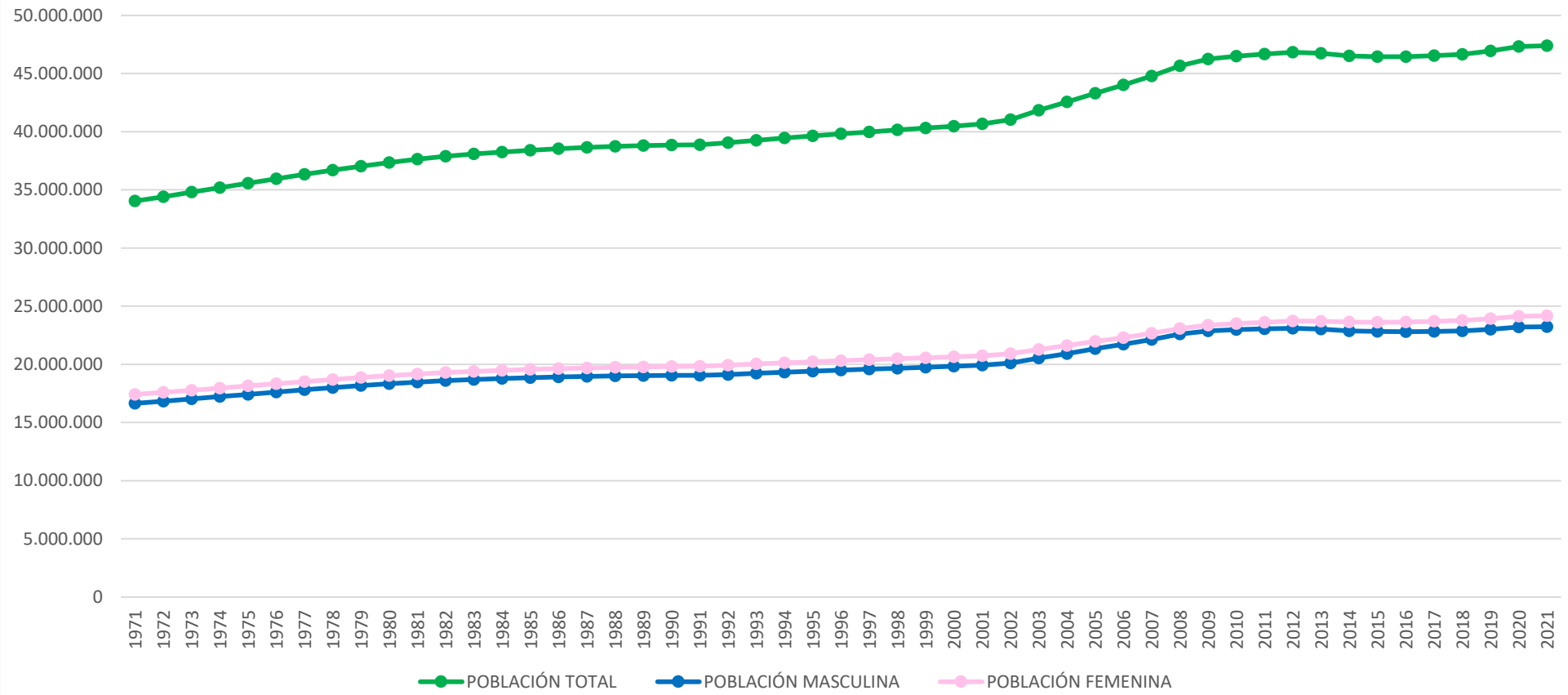
FECHA (a 1 de enero)	POBLACIÓN TOTAL	POBLACIÓN MASC.	POBLACIÓN FEM.	POBLACIÓN TOTAL +65 AÑOS	POBLACIÓN MASC. +65 AÑOS	POBLACIÓN FEM. +65 AÑOS	POBLACIÓN TOTAL + 85 AÑOS	POBLACIÓN MASC. +85 AÑOS	POBLACIÓN FEM. +85 AÑOS
1971	34.040.642	16.641.744	17.398.898	3.103.411	1.294.597	1.808.814	187.261	61.537	125.725
1972	34.408.338	16.827.942	17.580.397	3.174.722	1.322.657	1.852.065	189.035	61.495	127.540
1973	34.800.600	17.027.972	17.772.628	3.266.698	1.361.514	1.905.184	190.960	62.185	128.776
1974	35.177.294	17.220.063	17.957.230	3.344.380	1.395.265	1.949.116	199.335	64.690	134.645
1975	35.569.375	17.419.371	18.150.004	3.426.710	1.428.909	1.997.801	201.172	65.564	135.608
1976	35.946.425	17.612.561	18.333.864	3.522.535	1.466.569	2.055.971	213.016	68.127	144.889
1977	36.329.199	17.807.322	18.521.877	3.610.702	1.501.576	2.109.128	214.054	68.180	145.875
1978	36.694.077	17.993.218	18.700.859	3.702.520	1.538.068	2.164.454	224.828	71.040	153.788
1979	37.035.719	18.167.281	18.868.438	3.790.064	1.572.852	2.217.211	233.810	73.094	160.716

1980	37.346.940	18.323.513	19.023.427	3.881.948	1.607.971	2.273.975	246.327	76.519	169.808
1981	37.635.389	18.467.449	19.167.940	4.229.111	1.721.575	2.507.531	261.810	81.155	180.655
1982	37.881.873	18.591.423	19.290.449	4.307.862	1.748.867	2.558.994	275.730	85.789	189.940
1983	38.090.151	18.695.393	19.394.759	4.387.595	1.777.165	2.610.434	287.437	89.459	197.978
1984	38.252.899	18.775.089	19.477.809	4.466.289	1.804.687	2.661.600	297.542	92.240	205.301
1985	38.407.829	18.849.258	19.558.571	4.542.337	1.833.593	2.708.743	307.166	95.227	211.939
1986	38.531.195	18.906.124	19.625.072	4.653.384	1.879.026	2.774.359	333.024	102.123	230.901
1987	38.638.052	18.954.956	19.683.096	4.779.341	1.940.680	2.838.656	352.320	109.164	243.155
1988	38.731.578	18.995.710	19.735.868	4.929.459	2.007.438	2.922.023	378.594	117.805	260.789
1989	38.802.300	19.023.679	19.778.621	5.068.692	2.072.463	2.996.226	402.307	125.529	276.778
1990	38.853.227	19.039.785	19.813.442	5.210.688	2.136.518	3.074.174	423.575	131.379	292.197
1991	38.881.416	19.042.818	19.838.598	5.348.083	2.197.922	3.150.163	446.772	138.358	308.414
1992	39.051.336	19.126.029	19.925.307	5.492.774	2.264.727	3.228.048	467.867	144.773	323.094
1993	39.264.034	19.231.389	20.032.646	5.633.029	2.328.742	3.304.289	492.848	153.060	339.788
1994	39.458.489	19.328.299	20.130.190	5.785.400	2.397.577	3.387.822	517.932	161.473	356.459
1995	39.639.726	19.417.999	20.221.727	5.936.361	2.466.009	3.470.350	544.535	169.693	374.842
1996	39.808.374	19.500.458	20.307.916	6.100.510	2.540.146	3.560.364	573.630	177.751	395.879
1997	39.971.329	19.579.778	20.391.551	6.249.193	2.609.083	3.640.111	598.379	185.001	413.378
1998	40.143.449	19.664.565	20.478.884	6.412.569	2.683.705	3.728.868	626.240	192.520	433.719

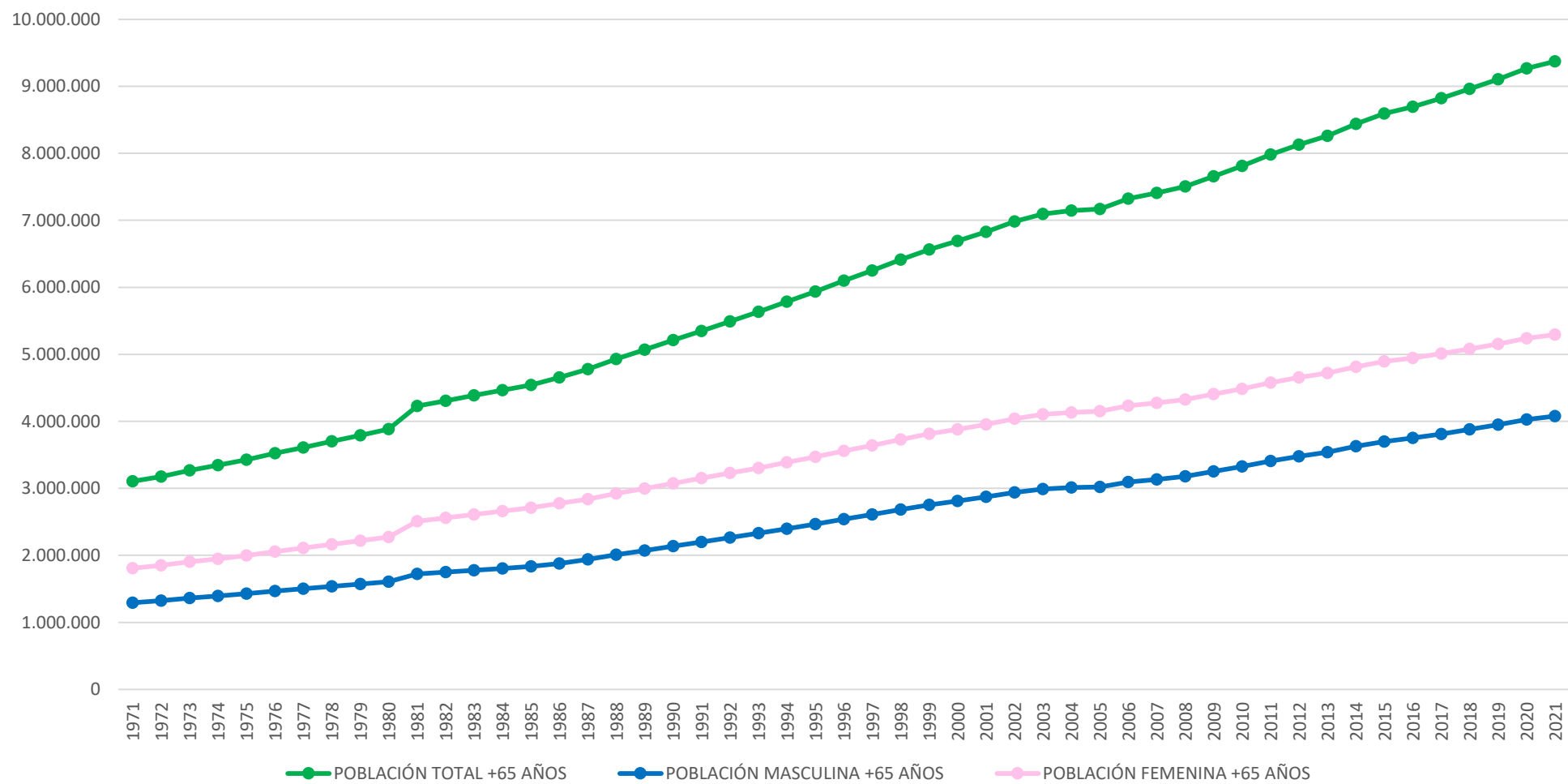
1999	40.303.568	19.744.257	20.559.311	6.565.768	2.753.554	3.812.217	647.524	198.166	449.359
2000	40.470.182	19.826.339	20.643.843	6.691.692	2.810.301	3.881.389	665.045	201.922	463.123
2001	40.665.545	19.923.892	20.741.653	6.826.649	2.872.106	3.954.546	685.628	207.440	478.188
2002	41.035.271	20.115.522	20.919.749	6.980.550	2.940.003	4.040.546	704.695	212.178	492.516
2003	41.827.836	20.542.468	21.285.368	7.092.840	2.989.966	4.102.873	722.403	216.884	505.519
2004	42.547.454	20.924.581	21.622.873	7.146.673	3.013.231	4.133.447	737.722	220.471	517.251
2005	43.296.335	21.335.283	21.961.052	7.169.882	3.020.568	4.149.316	759.592	227.097	532.495
2006	44.009.969	21.719.317	22.290.652	7.324.150	3.093.600	4.230.548	795.234	238.665	556.569
2007	44.784.659	22.118.970	22.665.689	7.407.159	3.133.314	4.273.847	846.286	258.636	587.650
2008	45.668.938	22.591.484	23.077.454	7.506.291	3.179.763	4.326.531	903.136	278.332	624.804
2009	46.239.271	22.880.534	23.358.736	7.657.969	3.252.782	4.405.186	957.623	299.053	658.570
2010	46.486.621	22.982.272	23.504.349	7.810.401	3.325.138	4.485.262	1.015.906	319.869	696.037
2011	46.667.175	23.049.476	23.617.698	7.982.998	3.406.553	4.576.442	1.075.950	341.169	734.781
2012	46.818.216	23.099.009	23.719.207	8.128.038	3.475.407	4.652.634	1.139.735	364.456	775.279
2013	46.727.890	23.017.758	23.710.132	8.262.077	3.540.794	4.721.283	1.184.232	381.910	802.322
2014	46.512.199	22.877.461	23.634.738	8.440.022	3.626.648	4.813.375	1.247.132	405.718	841.413
2015	46.449.565	22.826.546	23.623.019	8.592.014	3.699.232	4.892.779	1.306.841	429.133	877.708
2016	46.440.099	22.807.464	23.632.635	8.694.164	3.750.757	4.943.411	1.355.395	448.964	906.431
2017	46.527.039	22.834.227	23.692.812	8.821.635	3.811.801	5.009.834	1.411.850	472.459	939.391

2018	46.658.447	22.881.882	23.776.565	8.959.495	3.880.033	5.079.461	1.465.474	494.355	971.119
2019	46.937.060	23.009.259	23.927.801	9.105.576	3.950.741	5.154.836	1.517.815	515.474	1.002.341
2020	47.332.614	23.199.313	24.133.301	9.267.317	4.026.973	5.240.345	1.567.374	535.273	1.032.101
2021	47.394.223	23.224.861	24.169.362	9.371.743	4.077.113	5.294.630	1.576.614	539.502	1.037.112

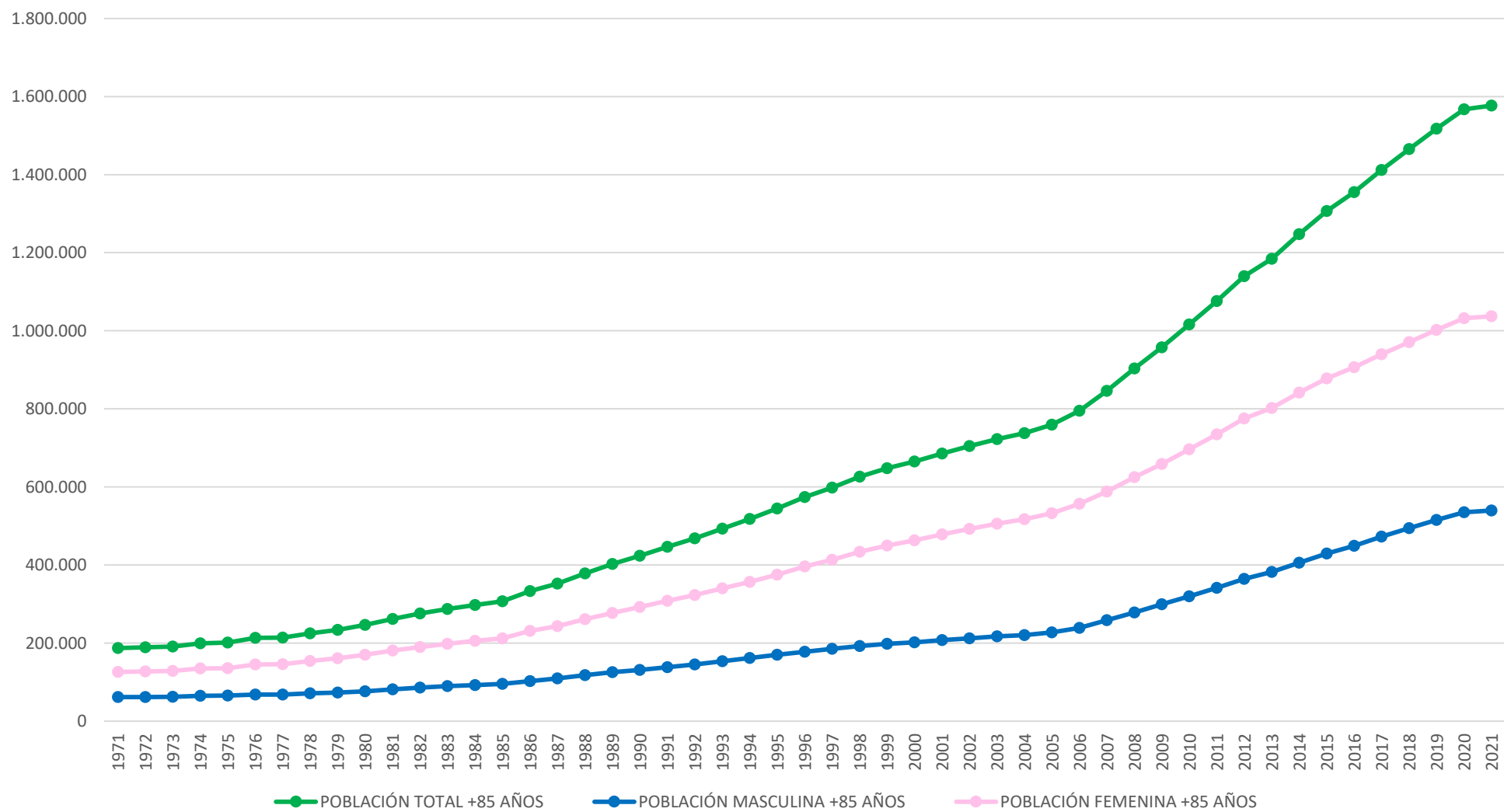
EVOLUCIÓN POBLACIÓN RESIDENTE EN ESPAÑA (1971-2021)



EVOLUCIÓN POBLACIÓN RESIDENTE EN ESPAÑA (MAYORES DE 65 AÑOS) (1971-2021)



EVOLUCIÓN POBLACIÓN RESIDENTE EN ESPAÑA (MAYORES DE 85 AÑOS) (1971-2021)



PIRÁMIDES POBLACIÓN

1 DE ENERO DE 1971

Fuente: INE

Tabla y gráficos: elaboración propia

POBLACIÓN POR EDAD	AMBOS SEXOS	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES
	CANTIDAD ABSOLUTA	CANTIDAD ABSOLUTA	CANTIDAD ABSOLUTA	PORCENTAJE	PORCENTAJE
TOTAL	34.040.642,000000	16.641.744,000000	17.398.898,000000	-48,89%	51,11%
0-4 AÑOS	3.209.492,330000	1.645.355,230000	1.564.137,100000	-4,83%	4,59%
5-9 AÑOS	3.219.953,320000	1.648.338,280000	1.571.615,040000	-4,84%	4,62%
10-14 AÑOS	3.030.194,410000	1.547.186,860000	1.483.007,550000	-4,55%	4,36%
15-19 AÑOS	2.709.334,020000	1.372.109,660000	1.337.224,360000	-4,03%	3,93%
20-24 AÑOS	2.548.751,940000	1.287.653,140000	1.261.098,800000	-3,78%	3,70%
25-29 AÑOS	2.239.482,840000	1.120.907,310000	1.118.575,530000	-3,29%	3,29%
30-34 AÑOS	2.073.985,130000	1.026.226,270000	1.047.758,860000	-3,01%	3,08%
35-39 AÑOS	2.389.769,970000	1.187.517,930000	1.202.252,040000	-3,49%	3,53%
40-44 AÑOS	2.325.400,260000	1.148.550,090000	1.176.850,170000	-3,37%	3,46%
45-49 AÑOS	2.133.567,350000	1.050.224,270000	1.083.343,080000	-3,09%	3,18%
50-54 AÑOS	1.727.452,520000	807.312,290000	920.140,230000	-2,37%	2,70%

55-59 AÑOS	1.630.894,780000	751.939,840000	878.954,940000	-2,21%	2,58%
60-64 AÑOS	1.511.690,540000	692.288,420000	819.402,120000	-2,03%	2,41%
65-69 AÑOS	1.268.755,730000	561.826,410000	706.929,320000	-1,65%	2,08%
70-74 AÑOS	912.789,070000	379.974,290000	532.814,780000	-1,12%	1,57%
75-79 AÑOS	585.471,420000	230.816,690000	354.654,730000	-0,68%	1,04%
80-84 AÑOS	336.395,030000	121.980,310000	214.414,720000	-0,36%	0,63%
85 AÑOS Y MÁS	187.261,340000	61.536,760000	125.724,580000	-0,18%	0,37%

PIRÁMIDE DE POBLACIÓN ESPAÑOLA (1971)

85 AÑOS Y MÁS

80-84 AÑOS

75-79 AÑOS

70-74 AÑOS

65-69 AÑOS

60-64 AÑOS

55-59 AÑOS

50-54 AÑOS

45-49 AÑOS

40-44 AÑOS

35-39 AÑOS

30-34 AÑOS

25-29 AÑOS

20-24 AÑOS

15-19 AÑOS

10-14 AÑOS

5-9 AÑOS

0-4 AÑOS

-6,00%

-4,00%

-2,00%

0,00%

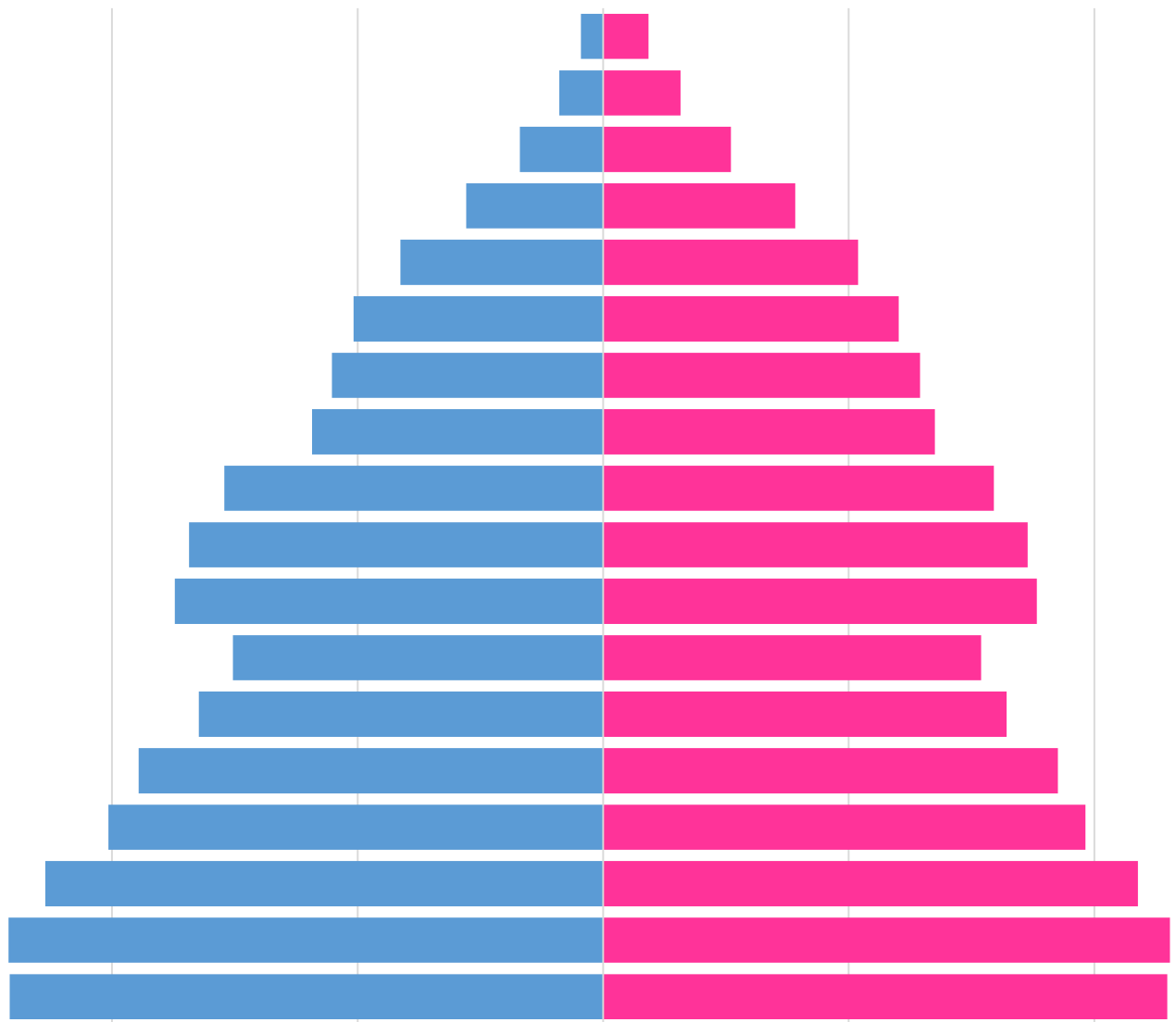
2,00%

4,00%

6,00%

MUJERES

HOMBRES



1 DE ENERO DE 1991

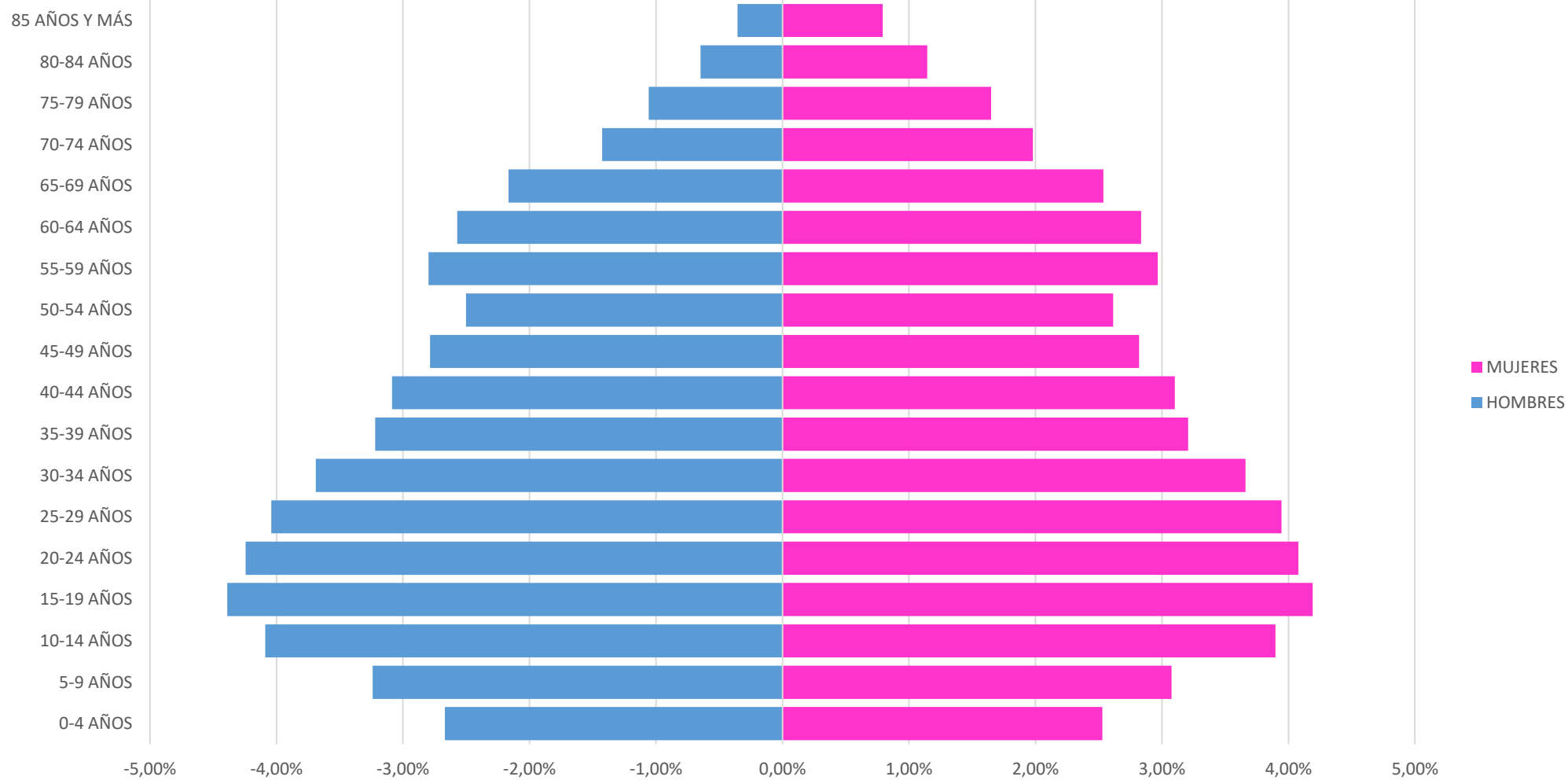
Fuente: INE

Tabla y gráficos: elaboración propia

POBLACIÓN POR EDAD	AMBOS SEXOS	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES
	CANTIDAD ABSOLUTA	CANTIDAD ABSOLUTA	CANTIDAD ABSOLUTA	PORCENTAJE	PORCENTAJE
TOTAL	38.881.416,000000	19.042.818,000000	19.838.598,000000	-48,98%	51,02%
0-4 AÑOS	2.020.809,884821	1.037.829,718477	982.980,166344	-2,67%	2,53%
5-9 AÑOS	2.455.768,483814	1.259.694,012985	1.196.074,470829	-3,24%	3,08%
10-14 AÑOS	3.105.460,077247	1.590.131,639265	1.515.328,437982	-4,09%	3,90%
15-19 AÑOS	3.336.513,698905	1.706.989,744476	1.629.523,954429	-4,39%	4,19%
20-24 AÑOS	3.236.524,080134	1.650.483,476550	1.586.040,603584	-4,24%	4,08%
25-29 AÑOS	3.105.050,679168	1.571.028,689270	1.534.021,989898	-4,04%	3,95%
30-34 AÑOS	2.857.668,328812	1.434.531,731228	1.423.136,597584	-3,69%	3,66%
35-39 AÑOS	2.498.968,844636	1.251.878,620452	1.247.090,224184	-3,22%	3,21%
40-44 AÑOS	2.405.834,466946	1.199.739,472052	1.206.094,994894	-3,09%	3,10%
45-49 AÑOS	2.178.990,275720	1.082.973,498392	1.096.016,777328	-2,79%	2,82%
50-54 AÑOS	1.989.121,735273	972.407,651068	1.016.714,084205	-2,50%	2,61%
55-59 AÑOS	2.240.908,557686	1.087.799,851788	1.153.108,705898	-2,80%	2,97%

60-64 AÑOS	2.101.712,155142	999.406,302148	1.102.305,852994	-2,57%	2,84%
65-69 AÑOS	1.828.116,724150	842.120,336488	985.996,387662	-2,17%	2,54%
70-74 AÑOS	1.324.303,306396	554.521,689061	769.781,617335	-1,43%	1,98%
75-79 AÑOS	1.052.545,114430	411.153,289866	641.391,824564	-1,06%	1,65%
80-84 AÑOS	696.347,435258	251.770,483760	444.576,951498	-0,65%	1,14%
85 AÑOS Y MÁS	446.771,786436	138.357,694753	308.414,091683	-0,36%	0,79%

PIRÁMIDE DE POBLACIÓN ESPAÑOLA (1991)



1 DE ENERO DE 2011

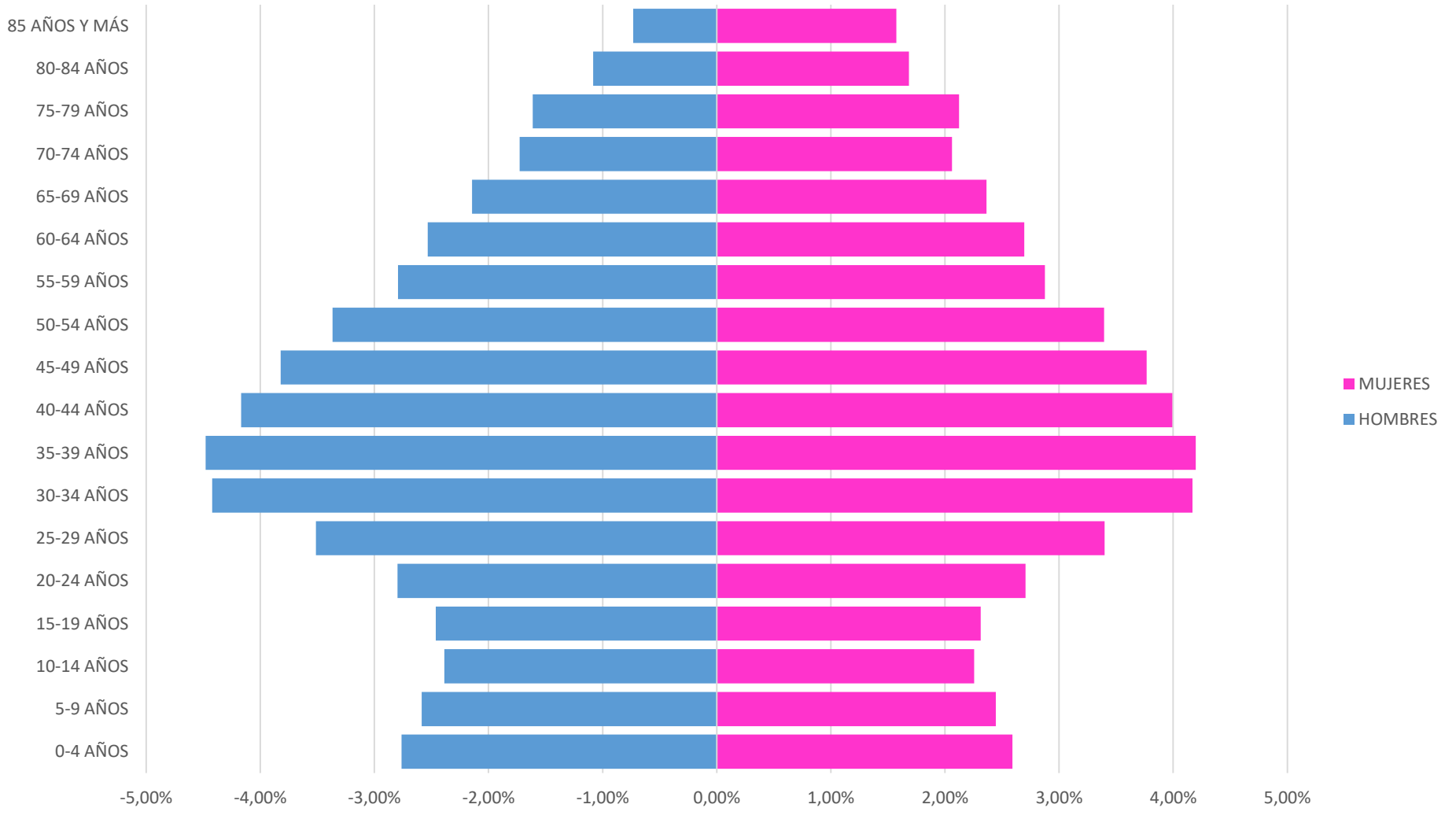
Fuente: INE

Tabla y gráficos: elaboración propia

POBLACIÓN POR EDAD	AMBOS SEXOS	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES
	CANTIDAD ABSOLUTA	CANTIDAD ABSOLUTA	CANTIDAD ABSOLUTA	PORCENTAJE	PORCENTAJE
TOTAL	46.667.175,000000	23.049.476,000000	23.617.698,000000	-49,39%	50,61%
0-4 AÑOS	2.498.448,874307	1.289.347,486718	1.209.101,387589	-2,76%	2,59%
5-9 AÑOS	2.347.839,772319	1.206.430,806141	1.141.408,966178	-2,59%	2,45%
10-14 AÑOS	2.167.409,656206	1.114.534,912490	1.052.874,743716	-2,39%	2,26%
15-19 AÑOS	2.228.086,509749	1.148.567,083949	1.079.519,425800	-2,46%	2,31%
20-24 AÑOS	2.568.266,904142	1.305.492,663704	1.262.774,240438	-2,80%	2,71%
25-29 AÑOS	3.225.924,132341	1.639.318,900976	1.586.605,231365	-3,51%	3,40%
30-34 AÑOS	4.008.885,165663	2.063.850,345843	1.945.034,819820	-4,42%	4,17%
35-39 AÑOS	4.049.367,963176	2.090.009,232868	1.959.358,730308	-4,48%	4,20%
40-44 AÑOS	3.808.222,501615	1.945.444,433370	1.862.778,068245	-4,17%	3,99%
45-49 AÑOS	3.541.523,356921	1.783.445,442000	1.758.077,914921	-3,82%	3,77%
50-54 AÑOS	3.154.524,021010	1.570.932,063630	1.583.591,957380	-3,37%	3,39%
55-59 AÑOS	2.645.890,515074	1.303.615,526037	1.342.274,989037	-2,79%	2,88%

60-64 AÑOS	2.439.789,152233	1.181.935,791474	1.257.853,360759	-2,53%	2,70%
65-69 AÑOS	2.103.622,318961	1.000.843,028640	1.102.779,290321	-2,14%	2,36%
70-74 AÑOS	1.768.963,394979	806.554,636867	962.408,758112	-1,73%	2,06%
75-79 AÑOS	1.743.238,746199	752.521,726031	990.717,020168	-1,61%	2,12%
80-84 AÑOS	1.291.221,155671	505.462,765313	785.758,390358	-1,08%	1,68%
85 AÑOS Y MÁS	1.075.950,429680	341.169,435386	734.780,994294	-0,73%	1,57%

PIRÁMIDE DE POBLACIÓN ESPAÑOLA (2011)



3.1.2. EVOLUCIÓN DEL CRECIMIENTO VEGETATIVO

Definición: Diferencia entre los nacidos vivos y las defunciones acaecidas en una población determinada en un año determinado, expresado por cada mil habitantes.

Datos: <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=1416>

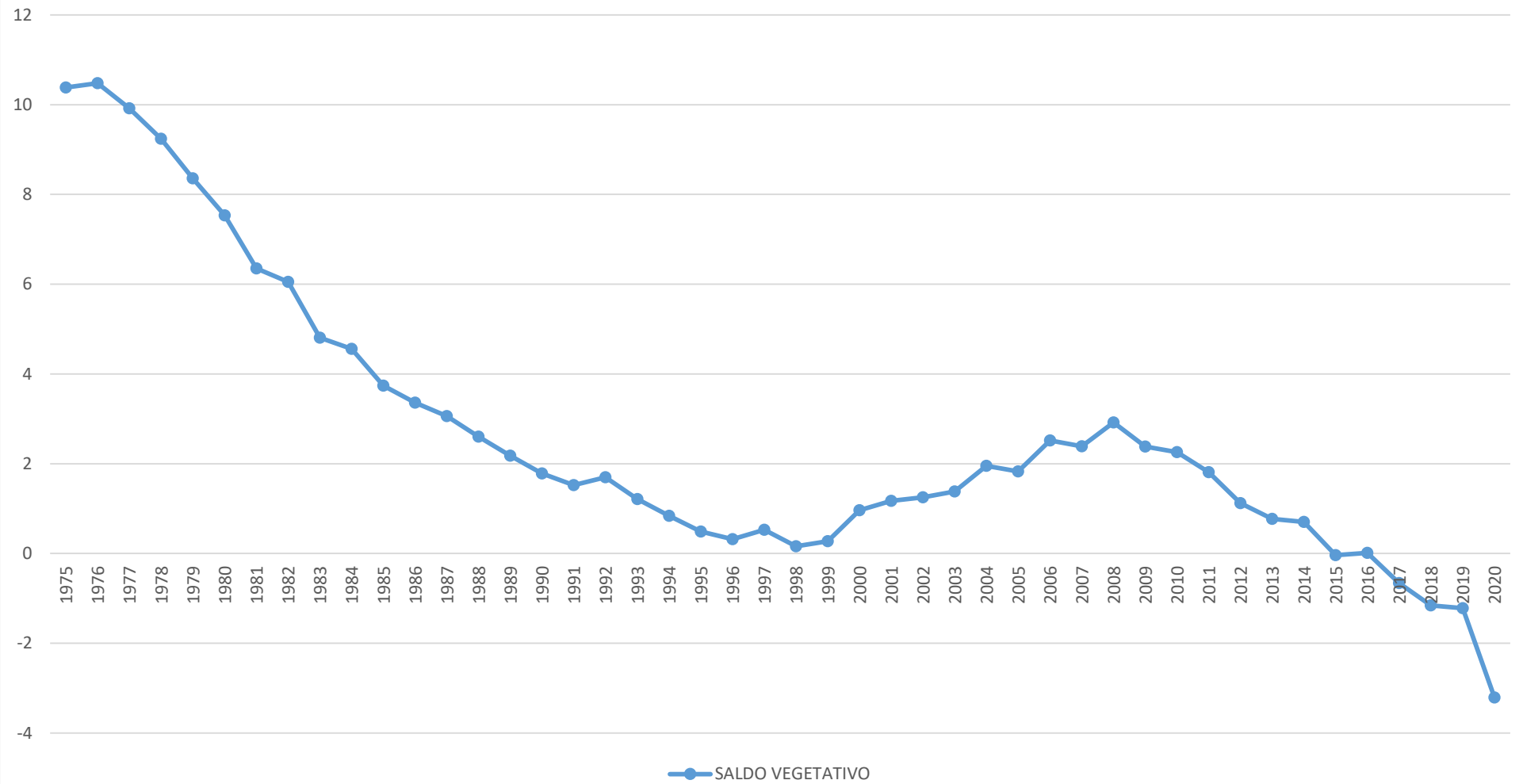
Tabla y gráfico: elaboración propia.

FECHA	SALDO VEGETATIVO
1975	10,38
1976	10,48
1977	9,92
1978	9,24
1979	8,36
1980	7,53
1981	6,35
1982	6,05
1983	4,81
1984	4,56
1985	3,74

1986	3,36
1987	3,06
1988	2,60
1989	2,18
1990	1,78
1991	1,52
1992	1,70
1993	1,21
1994	0,84
1995	0,49
1996	0,32
1997	0,53
1998	0,16
1999	0,27
2000	0,96
2001	1,17
2002	1,25
2003	1,38
2004	1,95

2005	1,83
2006	2,52
2007	2,39
2008	2,92
2009	2,38
2010	2,26
2011	1,81
2012	1,12
2013	0,77
2014	0,70
2015	-0,04
2016	0,01
2017	-0,66
2018	-1,16
2019	-1,22
2020	-3,21

EVOLUCIÓN DEL CRECIMIENTO VEGETATIVO EN ESPAÑA (1975-2020)



3.1.3. EDAD MEDIA DE LA POBLACIÓN SEGÚN SEXO

Definición: Promedio de las edades de los individuos que componen una población determinada en un año determinado, diferenciado según sexo.

Datos: <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=3197>

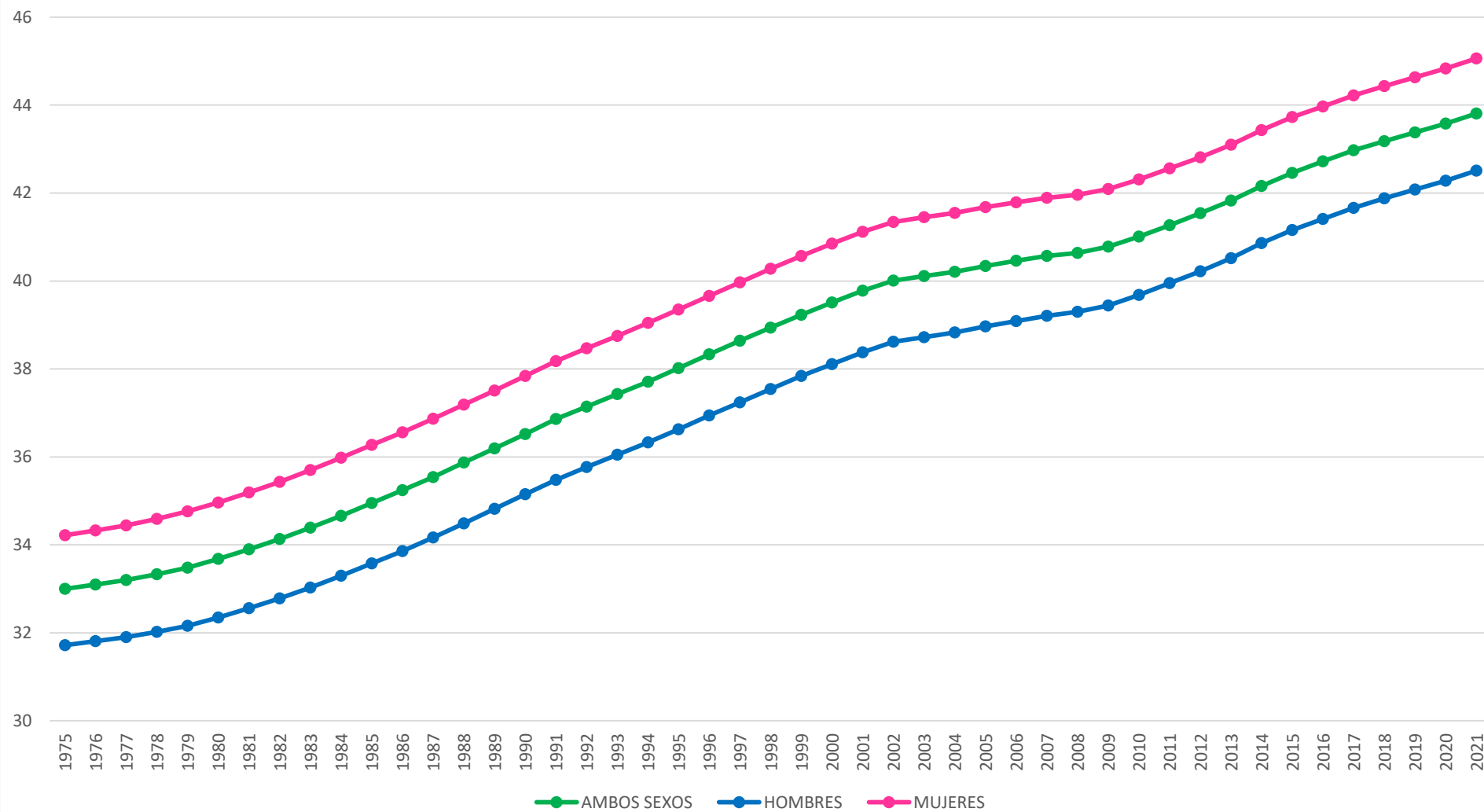
Tabla y gráfico: elaboración propia

FECHA	AMBOS SEXOS	HOMBRES	MUJERES
1975	33,00	31,72	34,22
1976	33,10	31,81	34,33
1977	33,20	31,90	34,44
1978	33,33	32,02	34,59
1979	33,48	32,16	34,76
1980	33,68	32,35	34,96
1981	33,90	32,56	35,19
1982	34,13	32,78	35,43
1983	34,39	33,03	35,70
1984	34,66	33,30	35,98
1985	34,95	33,58	36,27
1986	35,24	33,86	36,56
1987	35,54	34,17	36,87
1988	35,87	34,49	37,19

1989	36,19	34,82	37,51
1990	36,52	35,15	37,84
1991	36,86	35,48	38,18
1992	37,14	35,77	38,47
1993	37,43	36,05	38,75
1994	37,71	36,33	39,05
1995	38,02	36,63	39,35
1996	38,33	36,94	39,66
1997	38,64	37,24	39,97
1998	38,94	37,54	40,28
1999	39,23	37,84	40,57
2000	39,51	38,11	40,85
2001	39,78	38,38	41,12
2002	40,01	38,62	41,34
2003	40,11	38,72	41,45
2004	40,21	38,83	41,55
2005	40,34	38,97	41,68
2006	40,46	39,09	41,79
2007	40,57	39,21	41,89

2008	40,64	39,30	41,96
2009	40,78	39,44	42,09
2010	41,01	39,68	42,31
2011	41,27	39,95	42,56
2012	41,54	40,22	42,81
2013	41,83	40,52	43,10
2014	42,16	40,86	43,43
2015	42,46	41,16	43,73
2016	42,72	41,41	43,97
2017	42,97	41,66	44,22
2018	43,18	41,88	44,43
2019	43,38	42,08	44,63
2020	43,58	42,28	44,83
2021	43,81	42,51	45,06

EDAD MEDIA DE LA POBLACIÓN SEGÚN SEXO EN ESPAÑA (1975-2021)



3.1.4. POBLACIÓN EXTRANJERA SEGÚN ORIGEN

Definición: Número total de residentes extranjeros en España según nacionalidad.

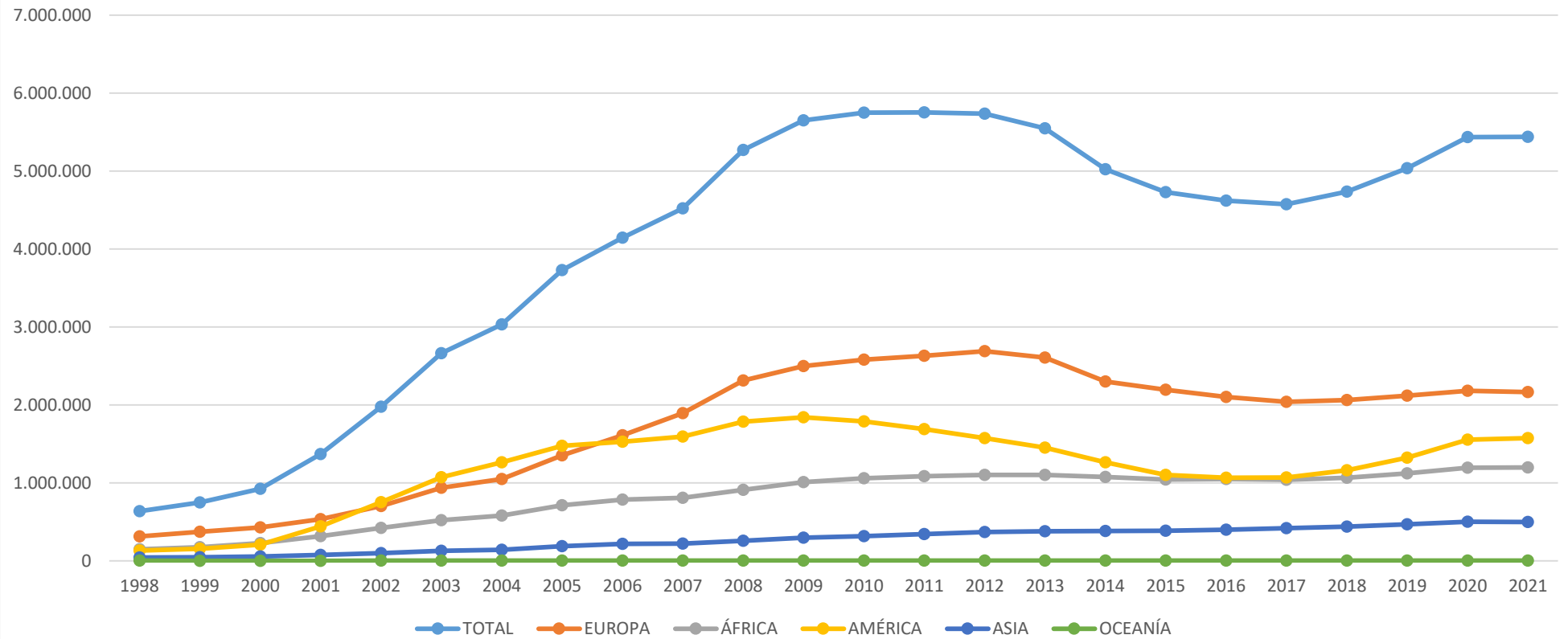
Datos: <https://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t20/e245/p08/I0/&file=02005.px>

Tabla y gráfico: elaboración propia.

FECHA	TOTAL	EUROPA	ÁFRICA	AMÉRICA	ASIA	OCEANÍA
1998	637.085	312.493	147.876	132.157	42.742	1.563
1999	748.954	371.270	174.402	154.899	46.881	1.216
2000	923.879	430.370	228.972	206.835	56.017	1.264
2001	1.370.657	534.130	317.241	442.888	74.413	1.472
2002	1.977.946	701.947	423.043	752.563	98.058	1.746
2003	2.664.168	937.338	522.682	1.073.527	127.885	2.105
2004	3.034.326	1.048.351	579.372	1.262.419	141.683	1.920
2005	3.730.610	1.352.253	713.974	1.474.493	186.848	2.321
2006	4.144.166	1.609.856	785.279	1.528.077	217.918	2.363
2007	4.519.554	1.895.727	806.795	1.594.338	219.843	2.271
2008	5.268.762	2.314.425	909.757	1.784.890	256.728	2.405
2009	5.648.671	2.496.891	1.009.169	1.842.913	296.734	2.434

2010	5.747.734	2.578.971	1.059.369	1.788.680	317.646	2.535
2011	5.751.487	2.631.278	1.084.793	1.688.658	343.731	2.483
2012	5.736.258	2.689.150	1.102.329	1.573.055	368.571	2.585
2013	5.546.238	2.608.128	1.103.534	1.452.783	378.537	2.699
2014	5.023.487	2.299.165	1.076.164	1.263.030	381.819	2.701
2015	4.729.644	2.193.758	1.043.237	1.103.476	385.655	2.740
2016	4.618.581	2.101.472	1.048.129	1.064.608	400.540	2.908
2017	4.572.807	2.039.370	1.039.973	1.070.479	418.602	3.151
2018	4.734.691	2.061.035	1.066.029	1.162.350	440.272	3.305
2019	5.036.878	2.117.840	1.122.409	1.322.023	468.808	3.531
2020	5.434.153	2.179.998	1.193.407	1.554.087	500.009	3.840
2021	5.440.148	2.164.069	1.198.573	1.573.979	496.639	3.732

POBLACIÓN EXTRANJERA RESIDENTE EN ESPAÑA SEGÚN ORIGEN (1998-2021)



3.1.5. PROPORCIÓN DE POBLACIÓN EXTRANJERA SEGÚN SEXO

Definición: Porcentaje que representa la población de nacionalidad extranjera sobre el total de la población de destino en un determinado año, según sexo.

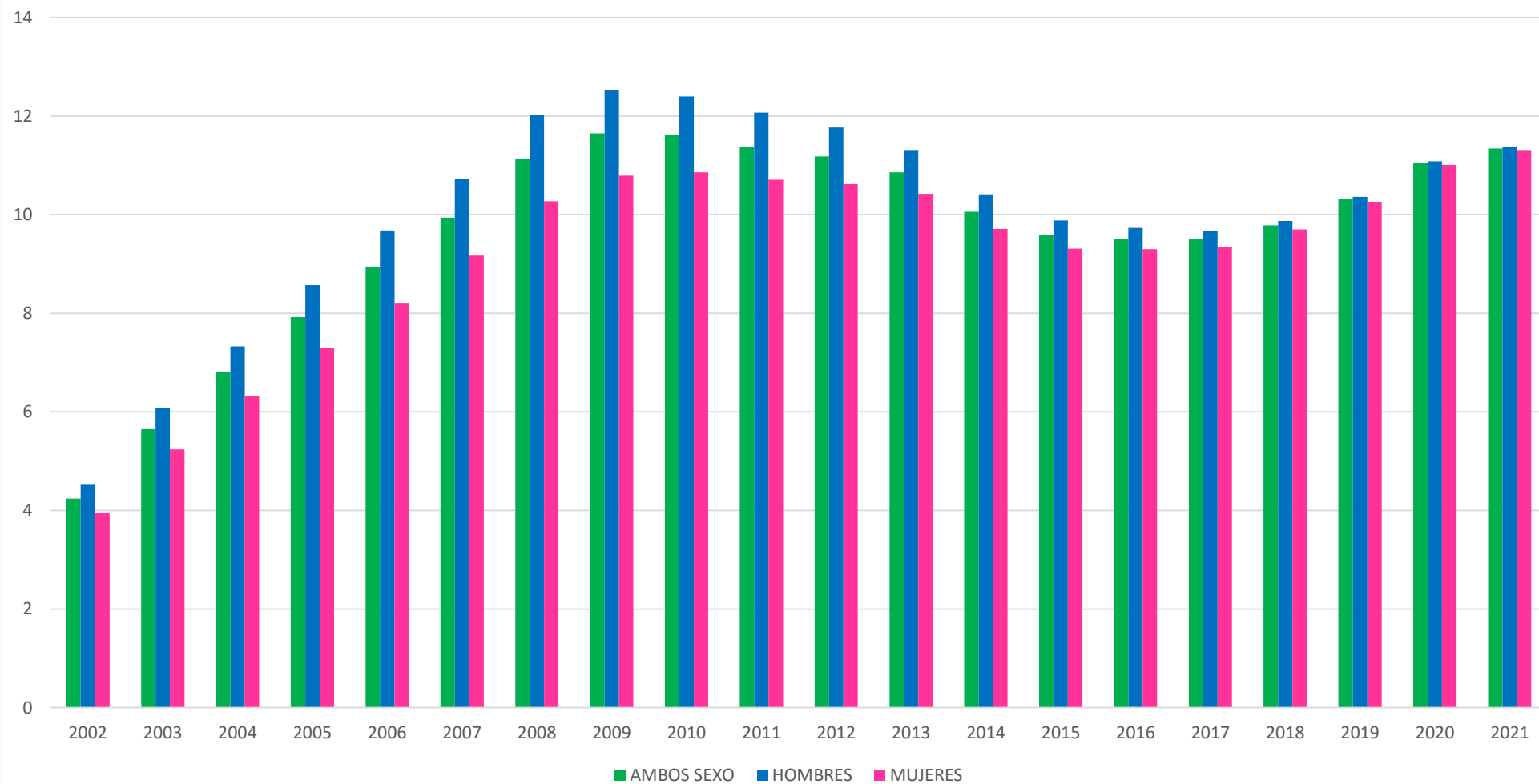
Datos: <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=5233>

Tabla y gráfico: elaboración propia.

FECHA	AMBOS SEXOS	HOMBRES	MUJERES
2002	4,24	4,52	3,96
2003	5,65	6,07	5,24
2004	6,82	7,33	6,33
2005	7,92	8,57	7,29
2006	8,93	9,68	8,21
2007	9,94	10,72	9,17
2008	11,14	12,02	10,27
2009	11,65	12,53	10,79
2010	11,62	12,40	10,86
2011	11,38	12,07	10,71
2012	11,18	11,77	10,62
2013	10,86	11,31	10,42
2014	10,06	10,41	9,71
2015	9,59	9,88	9,31

2016	9,51	9,73	9,30
2017	9,50	9,67	9,34
2018	9,78	9,87	9,70
2019	10,31	10,36	10,26
2020	11,04	11,08	11,01
2021	11,34	11,38	11,31

PROPORCIÓN DE POBLACIÓN EXTRANJERA SEGÚN SEXO EN ESPAÑA (2002-2021)



3.1.6. PROPORCIÓN DE PERSONAS MAYORES DE 65 Y 85 AÑOS

Definición: Porcentaje que representa la población mayor de 65 y de 85 años sobre la población total en un año determinado.

Datos: <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=1417>

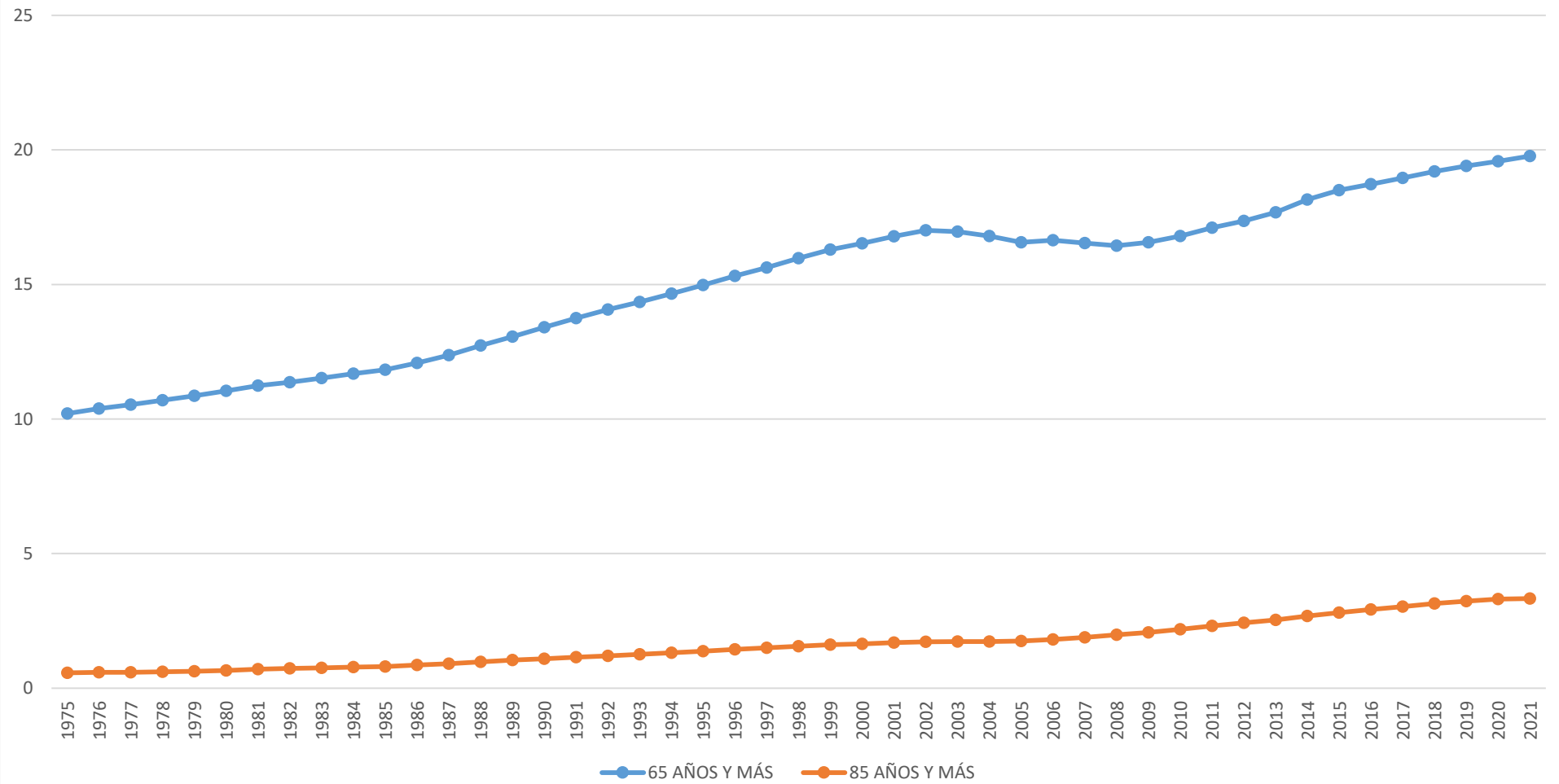
Tabla y gráfico: elaboración propia.

FECHA	65 AÑOS Y MÁS	85 AÑOS Y MÁS
1975	10,20	0,57
1976	10,39	0,59
1977	10,53	0,59
1978	10,70	0,61
1979	10,86	0,63
1980	11,05	0,66
1981	11,24	0,70
1982	11,37	0,73
1983	11,52	0,75
1984	11,68	0,78
1985	11,83	0,80
1986	12,08	0,86
1987	12,37	0,91
1988	12,73	0,98

1989	13,06	1,04
1990	13,41	1,09
1991	13,75	1,15
1992	14,07	1,20
1993	14,35	1,26
1994	14,66	1,31
1995	14,98	1,37
1996	15,32	1,44
1997	15,63	1,50
1998	15,97	1,56
1999	16,29	1,61
2000	16,53	1,64
2001	16,79	1,69
2002	17,01	1,72
2003	16,96	1,73
2004	16,80	1,73
2005	16,56	1,75
2006	16,64	1,81
2007	16,54	1,89

2008	16,44	1,98
2009	16,56	2,07
2010	16,80	2,19
2011	17,11	2,31
2012	17,36	2,43
2013	17,68	2,53
2014	18,15	2,68
2015	18,50	2,81
2016	18,72	2,92
2017	18,96	3,03
2018	19,20	3,14
2019	19,40	3,23
2020	19,58	3,31
2021	19,77	3,33

PROPORCIÓN DE PERSONAS MAYORES DE 65 Y 85 AÑOS EN ESPAÑA (1975-2021)



3.1.7. ÍNDICE DE ENVEJECIMIENTO

Definición: Porcentaje que representa la población mayor de 64 años sobre la población menor de 16 años por cada año.

Datos: <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=1418>

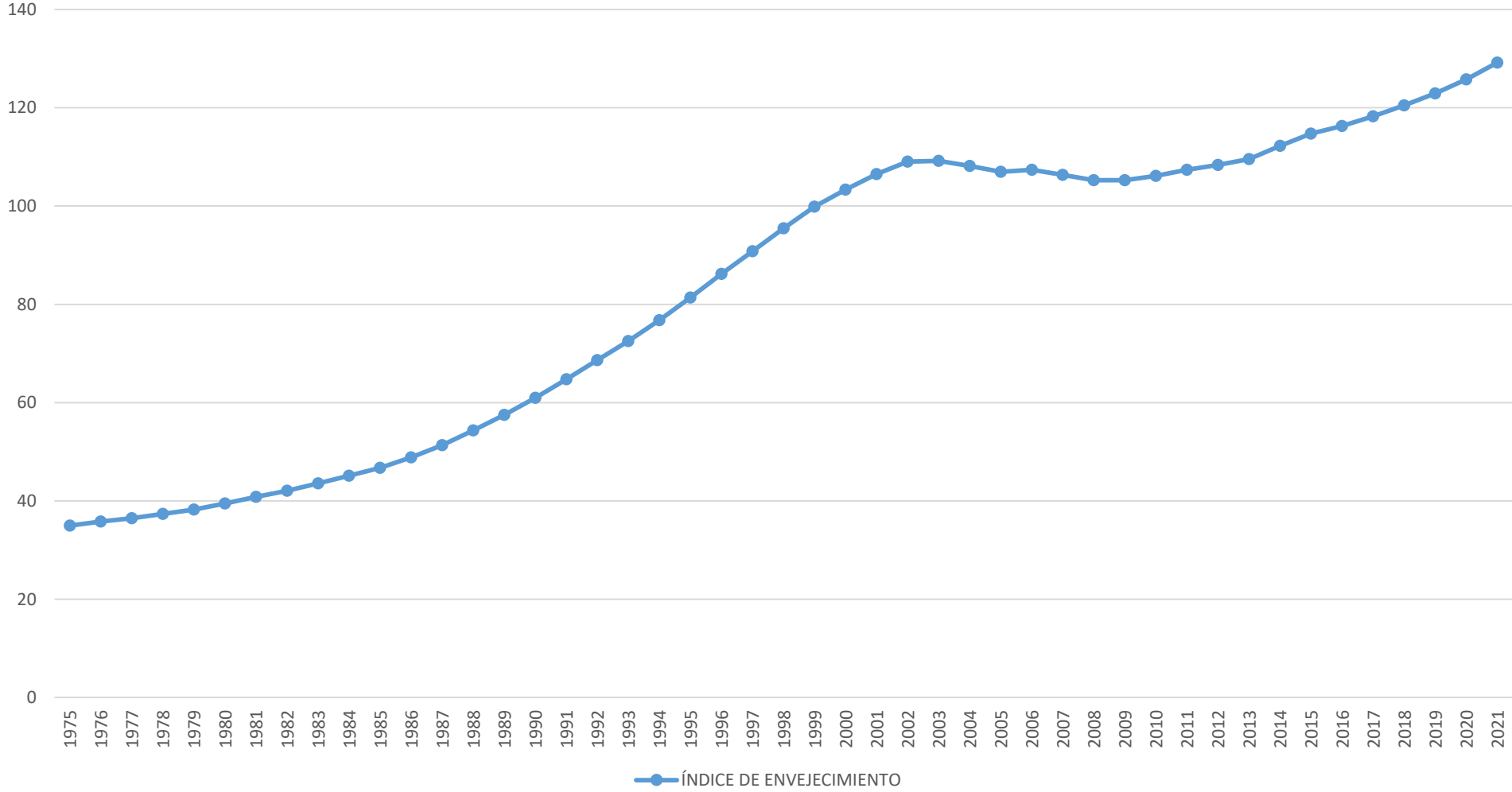
Tabla y gráfico: elaboración propia.

FECHA	ÍNDICE DE ENVEJECIMIENTO
1975	34,99
1976	35,82
1977	36,50
1978	37,35
1979	38,26
1980	39,47
1981	40,85
1982	42,09
1983	43,56
1984	45,15
1985	46,74
1986	48,85
1987	51,35

1988	54,34
1989	57,51
1990	60,96
1991	64,77
1992	68,63
1993	72,54
1994	76,78
1995	81,38
1996	86,18
1997	90,81
1998	95,46
1999	99,88
2000	103,33
2001	106,48
2002	109,03
2003	109,16
2004	108,15
2005	106,93
2006	107,39

2007	106,34
2008	105,25
2009	105,26
2010	106,12
2011	107,35
2012	108,34
2013	109,53
2014	112,24
2015	114,72
2016	116,28
2017	118,26
2018	120,46
2019	122,88
2020	125,75
2021	129,17

ÍNDICE DE ENVEJECIMIENTO EN ESPAÑA (1975-2021)



3.1.8. TASA DE DEPENDENCIA

Definición: Cociente entre la población menor de 16 años y mayor de 64 y la población de 16 a 64 años en un determinado año, expresado en tanto por ciento. Representa la proporción entre la población potencialmente inactiva (dependiente) sobre la población activa. Una mayor tasa indica una mayor carga para la población activa.

Datos: <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=1419>

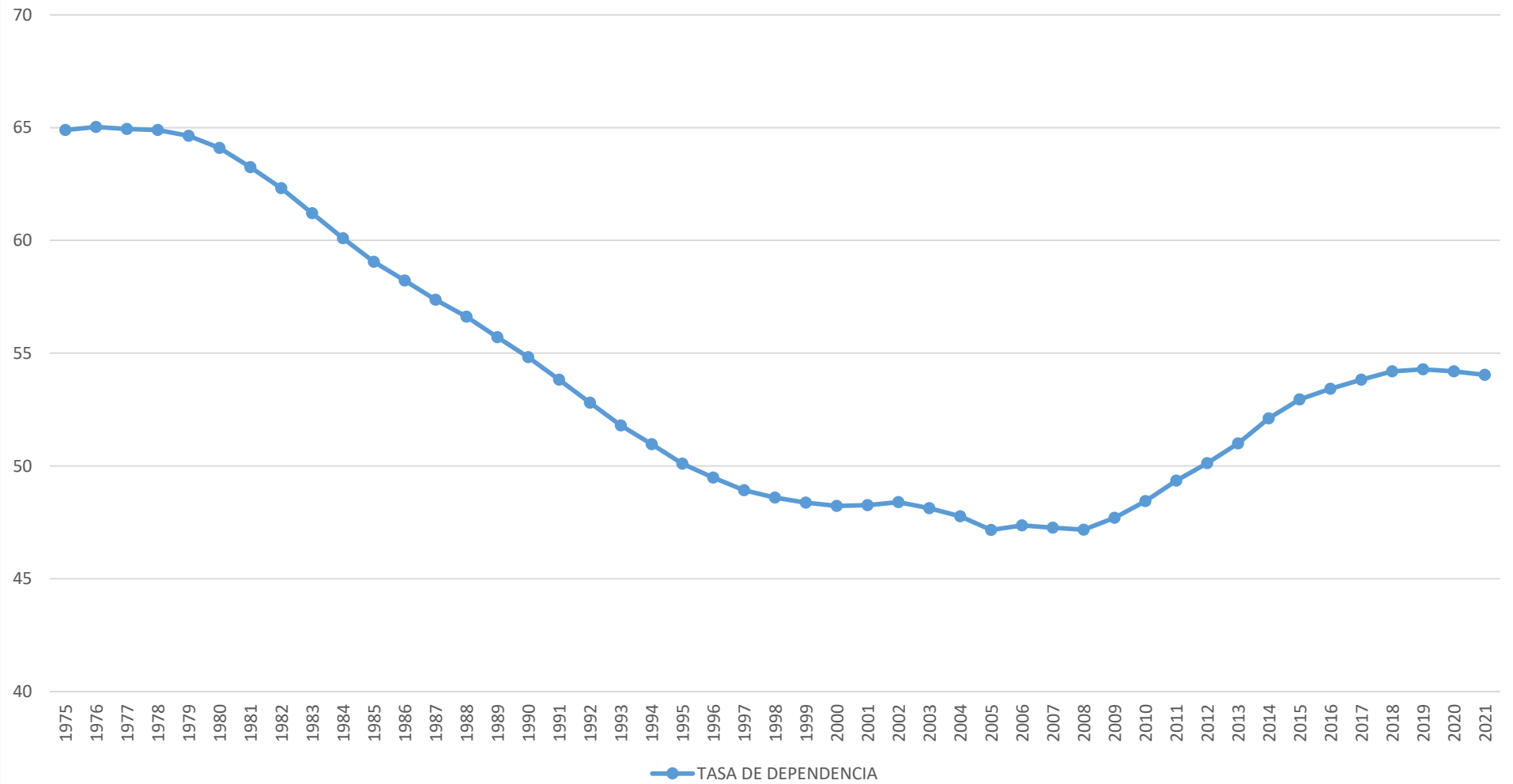
Tabla y gráfico: elaboración propia.

FECHA	TASA DE DEPENDENCIA
1975	64,89
1976	65,03
1977	64,94
1978	64,90
1979	64,64
1980	64,10
1981	63,25
1982	62,31
1983	61,20
1984	60,09
1985	59,05
1986	58,22
1987	57,37

1988	56,62
1989	55,71
1990	54,82
1991	53,82
1992	52,81
1993	51,80
1994	50,96
1995	50,10
1996	49,49
1997	48,92
1998	48,60
1999	48,37
2000	48,23
2001	48,26
2002	48,40
2003	48,13
2004	47,77
2005	47,16
2006	47,36

2007	47,26
2008	47,17
2009	47,70
2010	48,44
2011	49,35
2012	50,12
2013	51,00
2014	52,11
2015	52,95
2016	53,42
2017	53,83
2018	54,19
2019	54,29
2020	54,20
2021	54,04

TASA DE DEPENDENCIA EN ESPAÑA (1975-2021)



3.2. MOVIMIENTO NATURAL DE LA POBLACIÓN: NACIMIENTOS, DEFUNCIONES Y CRECIMIENTO VEGETATIVO

Definición: Número total de nacimientos, defunciones y crecimiento vegetativo (diferencia entre nacimientos y defunciones) producidos anualmente en un territorio determinado.

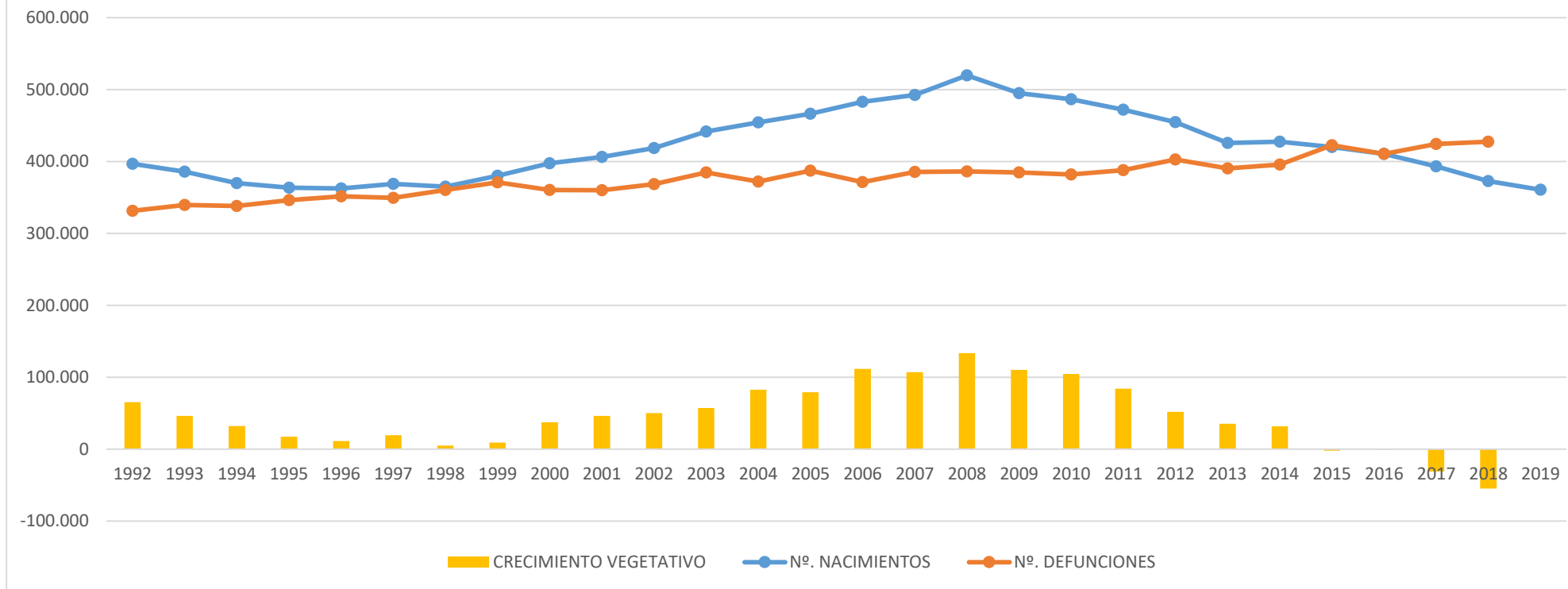
Datos: <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=6566>

Tabla y gráfico: elaboración propia.

FECHA	Nº. NACIMIENTOS	Nº. DEFUNCIONES	CRECIMIENTO VEGETATIVO
1992	396.747	331.515	65.232
1993	385.786	339.661	46.125
1994	370.148	338.242	31.906
1995	363.469	346.227	17.242
1996	362.626	351.449	11.177
1997	369.035	349.521	19.514
1998	365.193	360.511	4.682
1999	380.130	371.102	9.028
2000	397.632	360.391	37.241
2001	406.380	360.131	46.249
2002	418.846	368.618	50.228
2003	441.881	384.828	57.053
2004	454.591	371.934	82.657

2005	466.371	387.355	79.016
2006	482.957	371.478	111.479
2007	492.527	385.361	107.166
2008	519.779	386.324	133.455
2009	494.997	384.933	110.064
2010	486.575	382.047	104.528
2011	471.999	387.911	84.088
2012	454.648	402.950	51.698
2013	425.715	390.419	35.296
2014	427.595	395.830	31.765
2015	420.290	422.568	-2.278
2016	410.583	410.611	-28
2017	393.181	424.523	-31.342
2018	372.777	427.721	-54.944
2019	360.617		

EVOLUCIÓN DE LOS NACIMIENTOS, DEFUNCIONES Y CRECIMIENTO VEGETATIVO EN ESPAÑA (1992-2019)



3.3. INDICADORES DE NATALIDAD Y FECUNDIDAD

3.3.1. TASA BRUTA DE NATALIDAD

Definición: total de nacimientos anuales en una determinada población por cada 1.000 habitantes.

Datos: <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=1381>

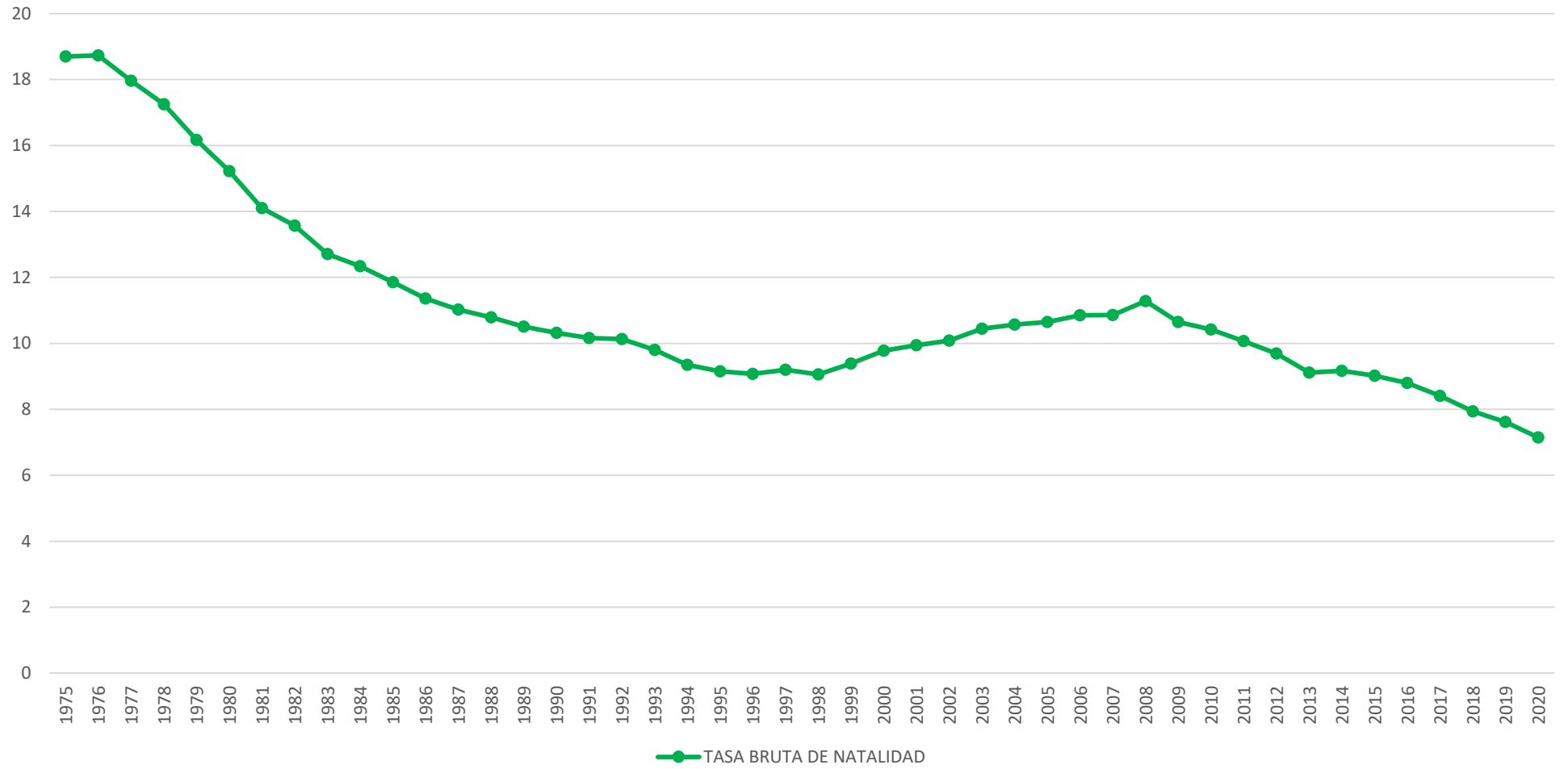
Tabla y gráfico: elaboración propia

FECHA	TASA BRUTA NATALIDAD
1975	18,70
1976	18,73
1977	17,96
1978	17,25
1979	16,17
1980	15,22
1981	14,10
1982	13,57
1983	12,71
1984	12,34
1985	11,85
1986	11,36
1987	11,02

1988	10,79
1989	10,51
1990	10,32
1991	10,16
1992	10,13
1993	9,80
1994	9,35
1995	9,15
1996	9,07
1997	9,20
1998	9,06
1999	9,39
2000	9,78
2001	9,94
2002	10,08
2003	10,44
2004	10,57
2005	10,65
2006	10,85

2007	10,86
2008	11,28
2009	10,65
2010	10,42
2011	10,07
2012	9,69
2013	9,11
2014	9,17
2015	9,02
2016	8,80
2017	8,41
2018	7,94
2019	7,62
2020	7,15

TASA BRUTA DE NATALIDAD EN ESPAÑA (1975-2020)



3.3.2. TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD

Definición: total de nacimientos anuales en una determinada población por cada 1.000 mujeres en edad fértil (de 15 a 49 años de edad) de dicha población.

Datos: <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=1409>

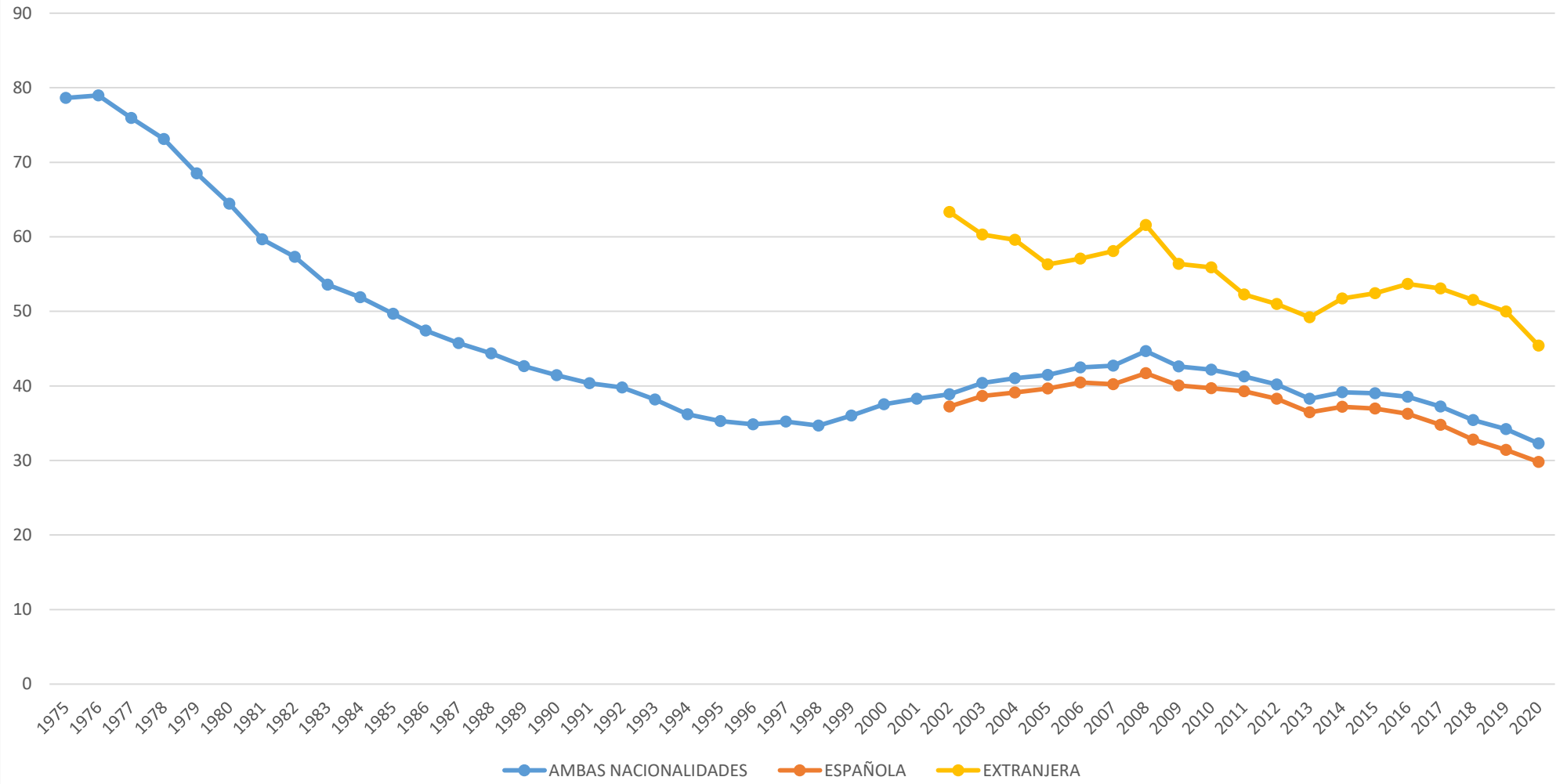
Tabla y gráfico: elaboración propia.

FECHA	AMBAS NACIONALIDADES	ESPAÑOLA	EXTRANJERA
1975	78,63		
1976	78,98		
1977	75,93		
1978	73,10		
1979	68,52		
1980	64,45		
1981	59,67		
1982	57,30		
1983	53,57		
1984	51,90		
1985	49,68		
1986	47,43		
1987	45,75		
1988	44,37		

1989	42,64		
1990	41,42		
1991	40,36		
1992	39,80		
1993	38,18		
1994	36,18		
1995	35,27		
1996	34,85		
1997	35,22		
1998	34,69		
1999	36,01		
2000	37,54		
2001	38,27		
2002	38,88	37,22	63,33
2003	40,38	38,64	60,29
2004	41,04	39,13	59,61
2005	41,47	39,65	56,30
2006	42,49	40,47	57,07
2007	42,71	40,24	58,08

2008	44,68	41,70	61,58
2009	42,61	40,07	56,38
2010	42,19	39,70	55,90
2011	41,26	39,28	52,26
2012	40,18	38,27	50,97
2013	38,29	36,47	49,20
2014	39,14	37,21	51,71
2015	39,00	36,97	52,42
2016	38,53	36,25	53,69
2017	37,22	34,78	53,08
2018	35,42	32,78	51,54
2019	34,20	31,41	49,97
2020	32,28	29,80	45,39

TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD EN ESPAÑA (1975-2020)



3.3.3. EDAD MEDIA A LA MATERNIDAD

Definición: edad media de las madres en el momento de tener a sus hijos nacidos vivos en una determinada población en relación a la fecundidad general (en nuestra tabla y gráfico solo hacemos referencia a la edad media de maternidad del primer hijo).

Datos: <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=1579>

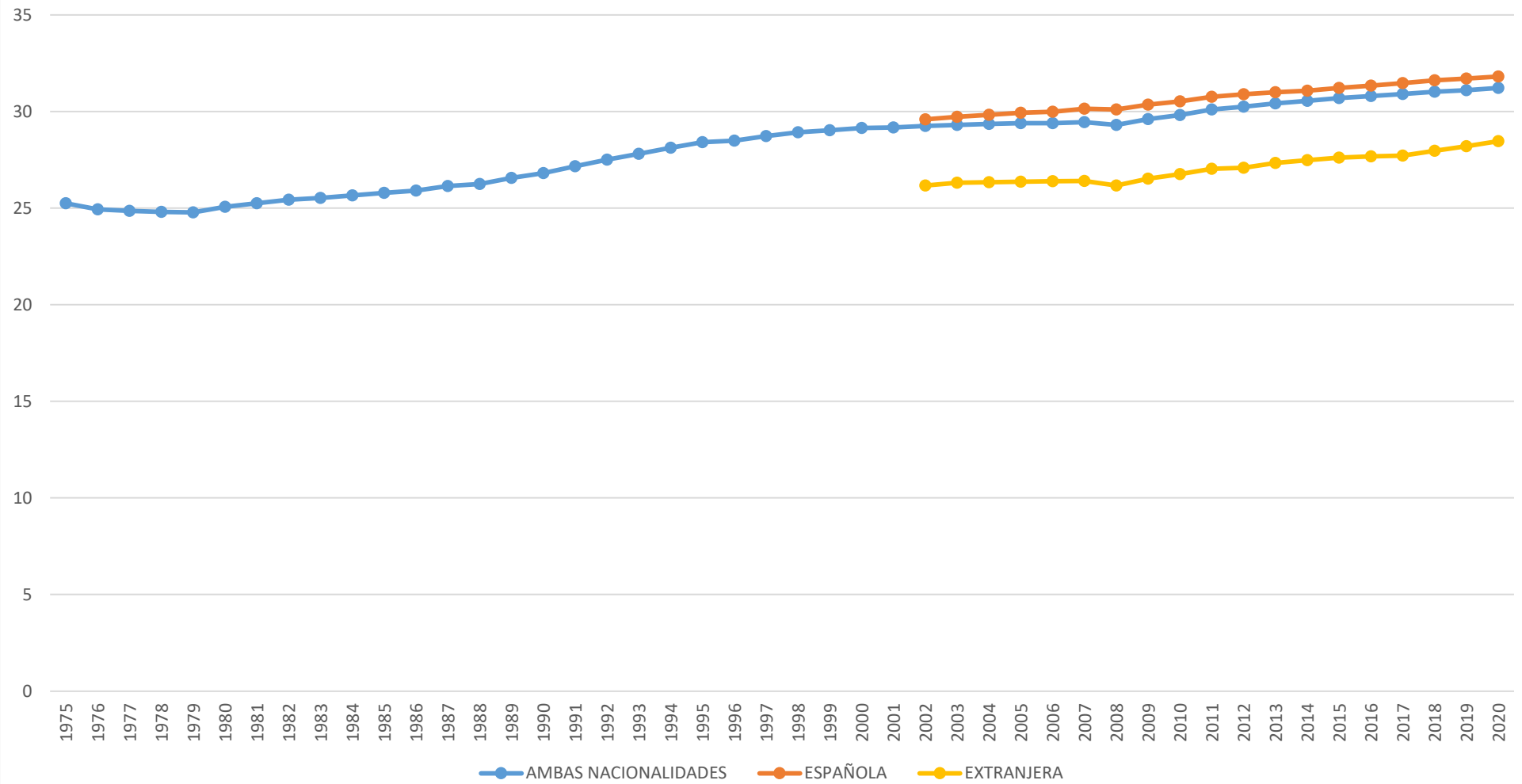
Tabla y gráfico: elaboración propia.

FECHA	AMBAS NACIONALIDADES	ESPAÑOLA	EXTRANJERA
1975	25,25		
1976	24,94		
1977	24,85		
1978	24,80		
1979	24,78		
1980	25,06		
1981	25,25		
1982	25,43		
1983	25,52		
1984	25,66		
1985	25,79		
1986	25,90		
1987	26,14		

1988	26,25		
1989	26,56		
1990	26,81		
1991	27,16		
1992	27,50		
1993	27,81		
1994	28,12		
1995	28,41		
1996	28,49		
1997	28,73		
1998	28,92		
1999	29,03		
2000	29,14		
2001	29,17		
2002	29,25	29,59	26,17
2003	29,31	29,72	26,31
2004	29,36	29,83	26,34
2005	29,40	29,94	26,36
2006	29,39	29,98	26,39

2007	29,45	30,15	26,40
2008	29,30	30,11	26,17
2009	29,60	30,35	26,52
2010	29,82	30,53	26,76
2011	30,11	30,76	27,03
2012	30,25	30,89	27,09
2013	30,42	31,00	27,33
2014	30,55	31,08	27,48
2015	30,69	31,22	27,61
2016	30,80	31,34	27,68
2017	30,90	31,47	27,71
2018	31,02	31,61	27,96
2019	31,10	31,70	28,20
2020	31,22	31,81	28,46

EDAD MEDIA A LA MATERNIDAD EN ESPAÑA (PRIMER HIJO) (1975-2020)



3.4. INDICADORES DE MORTALIDAD: ESPERANZA DE VIDA, TASA BRUTA DE MORTALIDAD Y TASA DE MORTALIDAD INFANTIL

3.4.1. ESPERANZA DE VIDA

Definición:

- Esperanza de vida al nacer: Número medio de años que viviría un recién nacido en caso de que los patrones de mortalidad existentes en el año de su nacimiento se mantuvieran constantes durante toda la vida de dicho individuo.
- Esperanza de vida a los 65 años: Número medio de años que viviría una persona de 65 años en caso de que los patrones de mortalidad existentes en el año de referencia se mantuviesen constantes durante toda la vida de dicho individuo.

Datos: <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=1414> (esperanza de vida al nacer); <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=1415> (esperanza de vida a los 65 años)

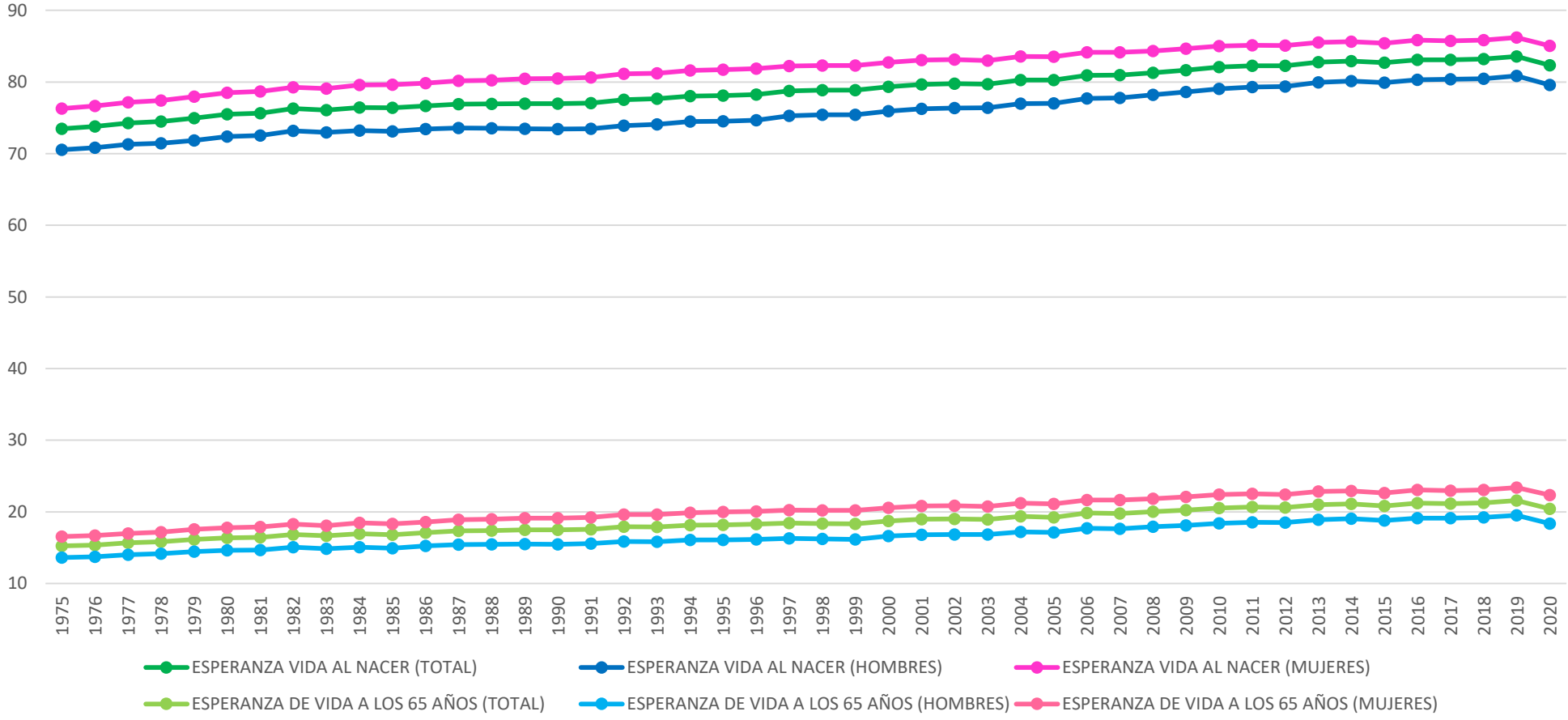
Tabla y gráfico: elaboración propia

FECHA	ESPERANZA VIDA AL NACER (TOTAL)	ESPERANZA VIDA AL NACER (HOMBRES)	ESPERANZA VIDA AL NACER (MUJERES)	ESPERANZA DE VIDA A LOS 65 AÑOS (TOTAL)	ESPERANZA DE VIDA A LOS 65 AÑOS (HOMBRES)	ESPERANZA DE VIDA A LOS 65 AÑOS (MUJERES)
1975	73,47	70,56	76,30	15,24	13,64	16,54
1976	73,79	70,83	76,66	15,36	13,74	16,69
1977	74,28	71,30	77,17	15,67	14,03	17,00
1978	74,48	71,44	77,43	15,83	14,16	17,18
1979	74,95	71,84	77,97	16,16	14,44	17,57
1980	75,49	72,39	78,49	16,38	14,64	17,79
1981	75,66	72,54	78,69	16,45	14,68	17,89
1982	76,28	73,19	79,27	16,85	15,06	18,28

1983	76,07	72,97	79,07	16,65	14,87	18,07
1984	76,44	73,21	79,59	16,96	15,08	18,46
1985	76,40	73,12	79,62	16,82	14,94	18,34
1986	76,67	73,44	79,83	17,09	15,24	18,58
1987	76,91	73,59	80,16	17,36	15,45	18,91
1988	76,93	73,56	80,24	17,39	15,46	18,97
1989	76,97	73,47	80,45	17,48	15,51	19,11
1990	76,97	73,44	80,49	17,48	15,48	19,14
1991	77,07	73,49	80,65	17,57	15,57	19,23
1992	77,51	73,89	81,14	17,92	15,88	19,62
1993	77,66	74,09	81,23	17,90	15,84	19,63
1994	78,03	74,47	81,60	18,16	16,09	19,90
1995	78,12	74,53	81,72	18,20	16,10	19,98
1996	78,26	74,66	81,88	18,28	16,16	20,08
1997	78,76	75,29	82,23	18,44	16,30	20,26
1998	78,87	75,42	82,31	18,37	16,22	20,22
1999	78,87	75,43	82,32	18,32	16,17	20,20
2000	79,34	75,93	82,73	18,74	16,61	20,56
2001	79,67	76,27	83,05	18,97	16,81	20,83

2002	79,76	76,38	83,14	19,01	16,86	20,87
2003	79,70	76,41	82,99	18,93	16,83	20,76
2004	80,29	76,98	83,57	19,37	17,22	21,23
2005	80,28	77,02	83,54	19,25	17,13	21,11
2006	80,94	77,71	84,15	19,83	17,70	21,67
2007	80,97	77,78	84,14	19,79	17,64	21,67
2008	81,30	78,22	84,33	20,02	17,94	21,83
2009	81,66	78,62	84,65	20,24	18,12	22,10
2010	82,07	79,05	85,03	20,54	18,40	22,41
2011	82,25	79,30	85,13	20,67	18,55	22,53
2012	82,27	79,37	85,10	20,59	18,51	22,43
2013	82,78	79,94	85,54	21,01	18,92	22,84
2014	82,92	80,12	85,64	21,11	19,06	22,92
2015	82,70	79,92	85,41	20,83	18,79	22,65
2016	83,11	80,31	85,84	21,21	19,14	23,05
2017	83,09	80,37	85,73	21,15	19,12	22,97
2018	83,19	80,46	85,85	21,25	19,22	23,07
2019	83,58	80,86	86,22	21,57	19,52	23,40
2020	82,34	79,60	85,07	20,42	18,36	22,33

EVOLUCIÓN DE LA ESPERANZA DE VIDA EN ESPAÑA (1975-2020)



3.4.2. TASA BRUTA DE MORTALIDAD

Definición: Relación entre el número de defunciones anuales y la población media de dicho año, expresada por cada mil habitantes.

Datos: <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=1411>

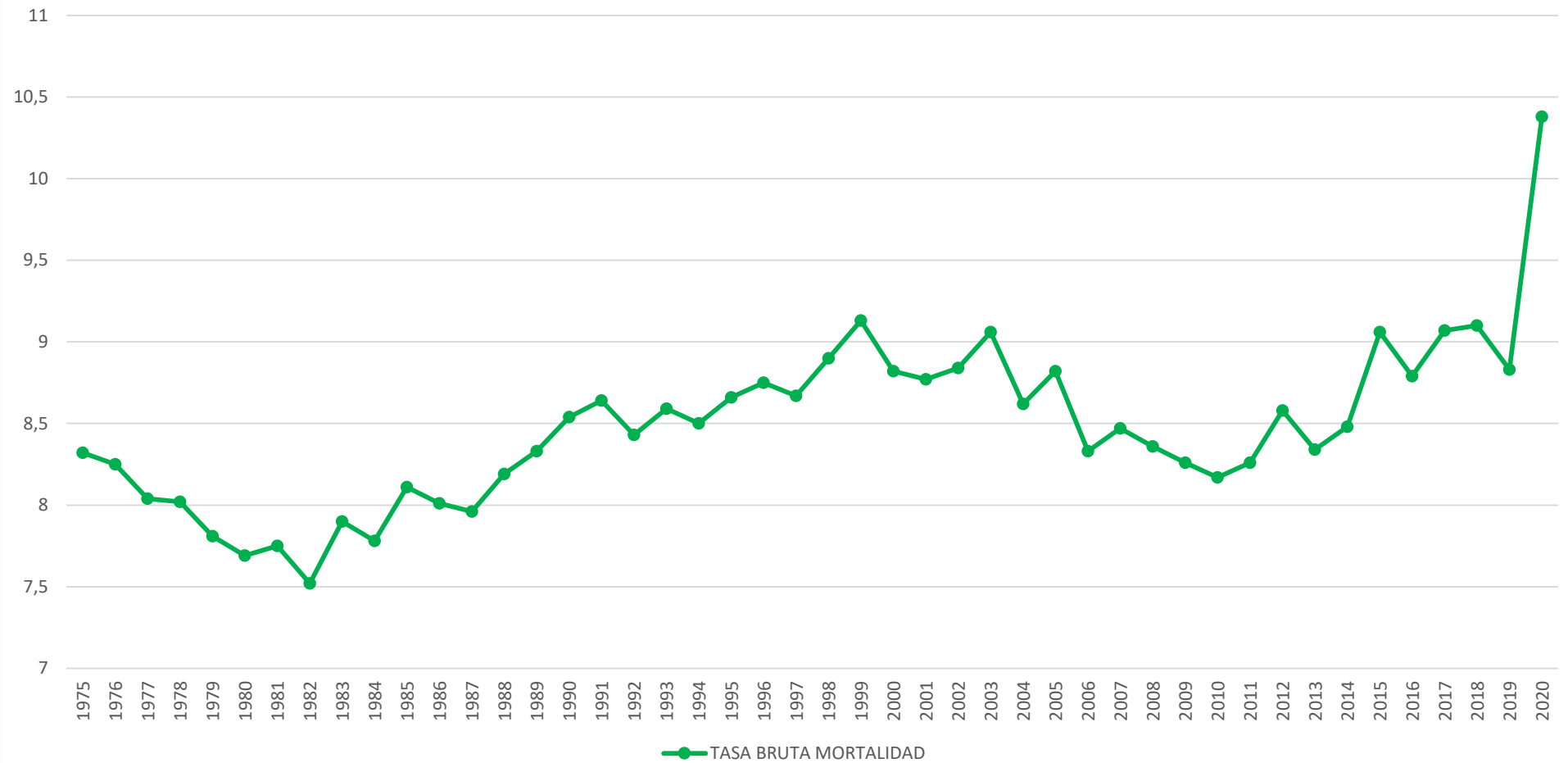
Gráfico: elaboración propia

FECHA	TASA BRUTA MORTALIDAD
1975	8,32
1976	8,25
1977	8,04
1978	8,02
1979	7,81
1980	7,69
1981	7,75
1982	7,52
1983	7,90
1984	7,78
1985	8,11
1986	8,01
1987	7,96

1988	8,19
1989	8,33
1990	8,54
1991	8,64
1992	8,43
1993	8,59
1994	8,50
1995	8,66
1996	8,75
1997	8,67
1998	8,90
1999	9,13
2000	8,82
2001	8,77
2002	8,84
2003	9,06
2004	8,62
2005	8,82
2006	8,33

2007	8,47
2008	8,36
2009	8,26
2010	8,17
2011	8,26
2012	8,58
2013	8,34
2014	8,48
2015	9,06
2016	8,79
2017	9,07
2018	9,10
2019	8,83
2020	10,38

EVOLUCIÓN DE LA TASA BRUTA DE MORTALIDAD EN ESPAÑA (1975-2020)



3.4.3. TASA DE MORTALIDAD INFANTIL

Definición: Número total de defunciones de menores de un año de vida producidas en una determinada población, expresada por cada 1.000 nacidos vivos de dicha población.

Datos: <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=1413>

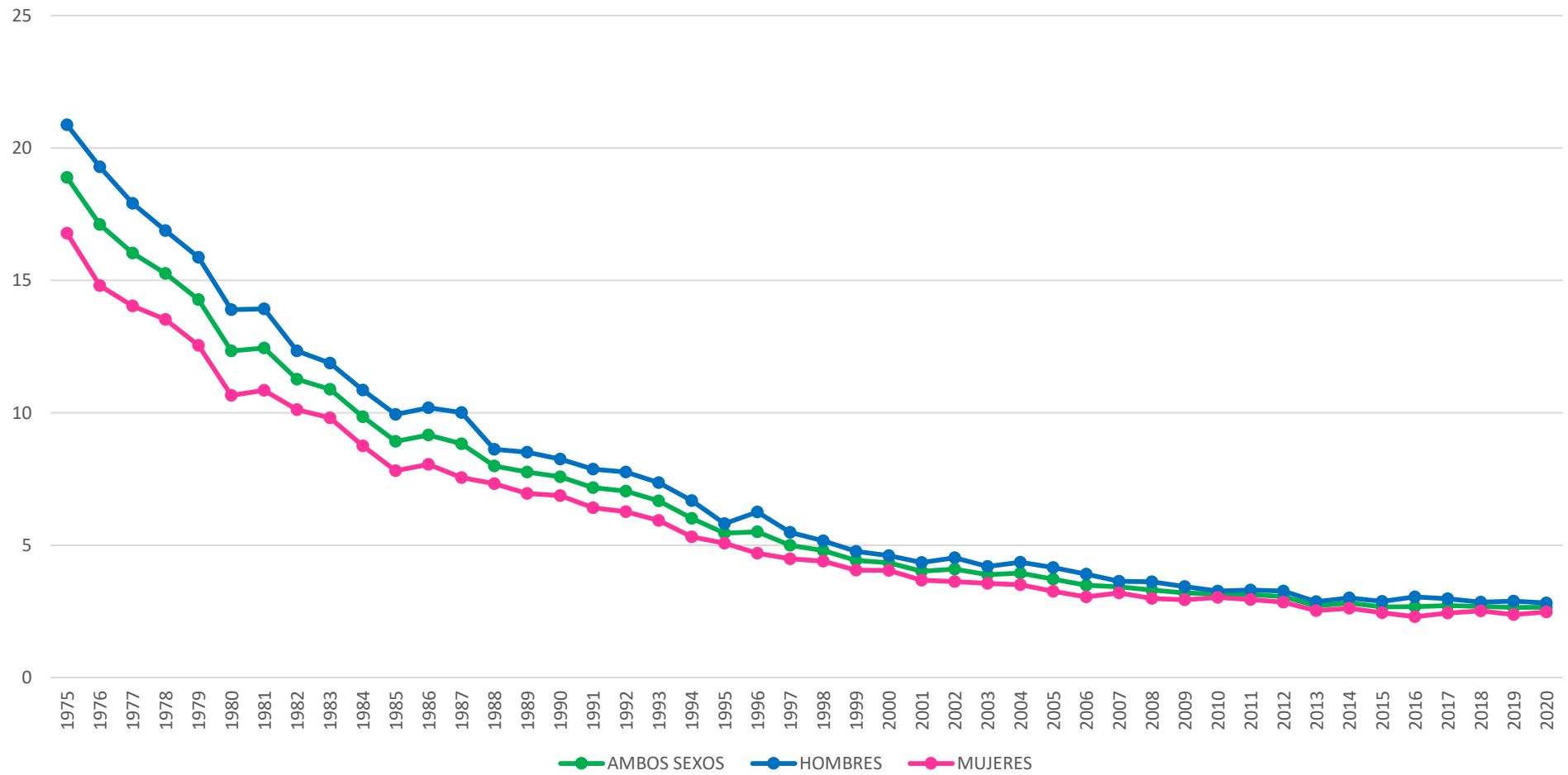
Tabla y gráfico: elaboración propia

FECHA	AMBOS SEXOS	HOMBRES	MUJERES
1975	18,89	20,87	16,78
1976	17,11	19,29	14,80
1977	16,03	17,91	14,03
1978	15,26	16,88	13,52
1979	14,27	15,87	12,55
1980	12,34	13,89	10,66
1981	12,45	13,92	10,85
1982	11,27	12,34	10,12
1983	10,89	11,88	9,81
1984	9,85	10,86	8,75
1985	8,92	9,94	7,81
1986	9,16	10,19	8,05

1987	8,83	10,01	7,55
1988	7,99	8,62	7,32
1989	7,76	8,51	6,95
1990	7,58	8,25	6,87
1991	7,17	7,87	6,42
1992	7,04	7,76	6,27
1993	6,67	7,36	5,94
1994	6,02	6,68	5,32
1995	5,46	5,82	5,08
1996	5,51	6,26	4,70
1997	5,00	5,49	4,49
1998	4,80	5,17	4,40
1999	4,43	4,77	4,06
2000	4,34	4,61	4,05
2001	4,02	4,35	3,68
2002	4,10	4,53	3,63
2003	3,89	4,20	3,56
2004	3,95	4,36	3,51
2005	3,72	4,16	3,26

2006	3,49	3,91	3,05
2007	3,43	3,64	3,20
2008	3,31	3,62	2,99
2009	3,20	3,44	2,94
2010	3,16	3,27	3,03
2011	3,14	3,31	2,95
2012	3,06	3,27	2,85
2013	2,71	2,87	2,53
2014	2,82	3,01	2,62
2015	2,67	2,88	2,45
2016	2,68	3,05	2,30
2017	2,72	2,98	2,44
2018	2,69	2,85	2,52
2019	2,65	2,89	2,38
2020	2,66	2,82	2,48

TASA DE MORTALIDAD INFANTIL EN ESPAÑA (1975-2020)



3.5. INDICADORES DE MOVIMIENTOS MIGRATORIOS

3.5.1. TASA BRUTA DE INMIGRACIÓN PROCEDENTE DEL EXTRANJERO

Definición: Número total de inmigraciones procedentes del extranjero a lo largo de un determinado año por cada 1.000 habitantes de la población de destino.

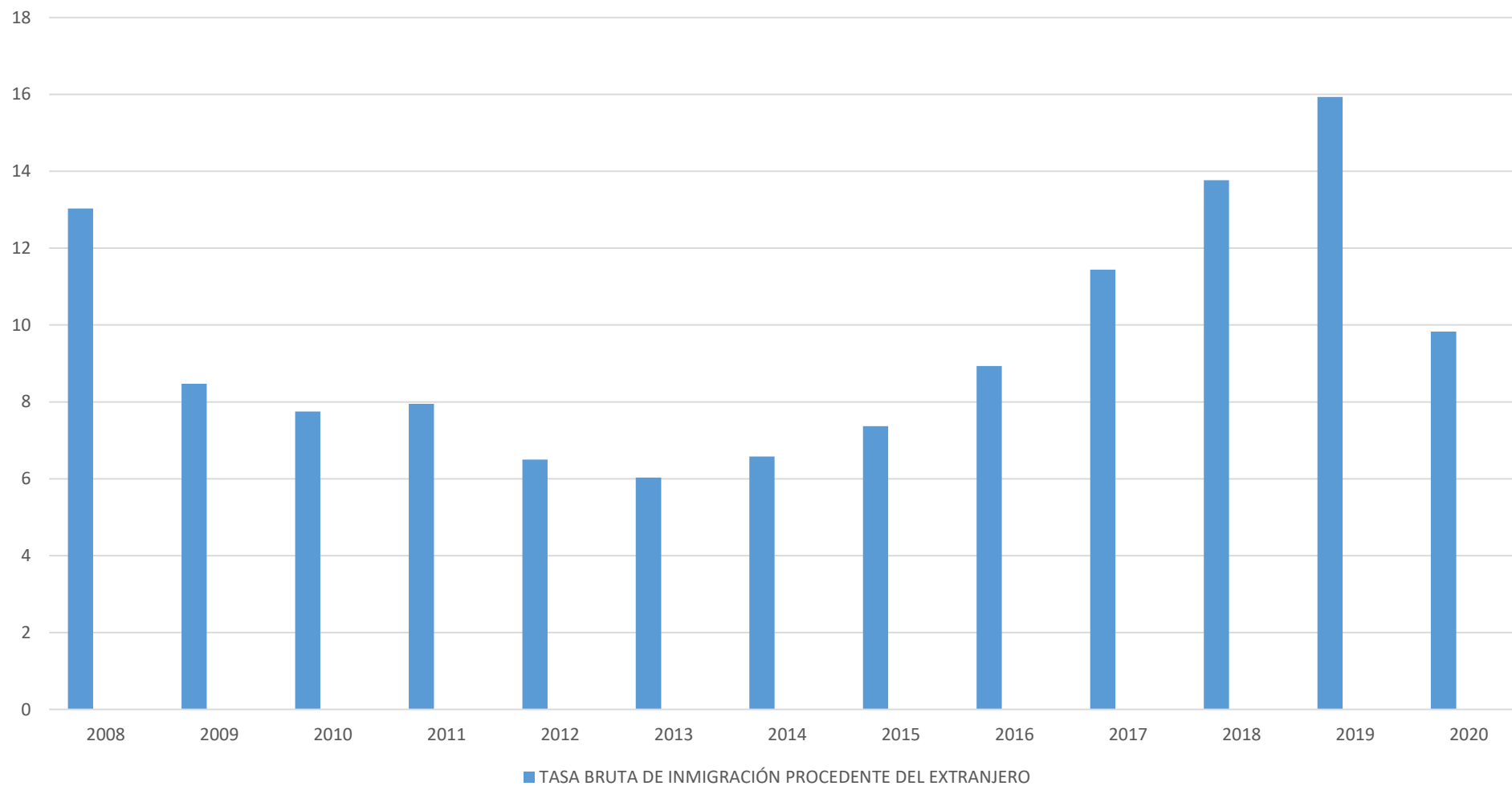
Datos: <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=5841>

Tabla y gráfico: elaboración propia.

FECHA	TASA BRUTA DE INMIGRACIÓN PROCEDENTE DEL EXTRANJERO
2008	13,03
2009	8,47
2010	7,75
2011	7,95
2012	6,50
2013	6,03
2014	6,58
2015	7,37
2016	8,93
2017	11,44
2018	13,77

2019	15,93
2020	9,83

TASA BRUTA DE INMIGRACIÓN PROCEDENTE DEL EXTRANJERO EN ESPAÑA (2008-2020)



3.5.2. TASA DE INMIGRACIÓN PROCEDENTE DEL EXTRANJERO SEGÚN RANGO DE EDAD

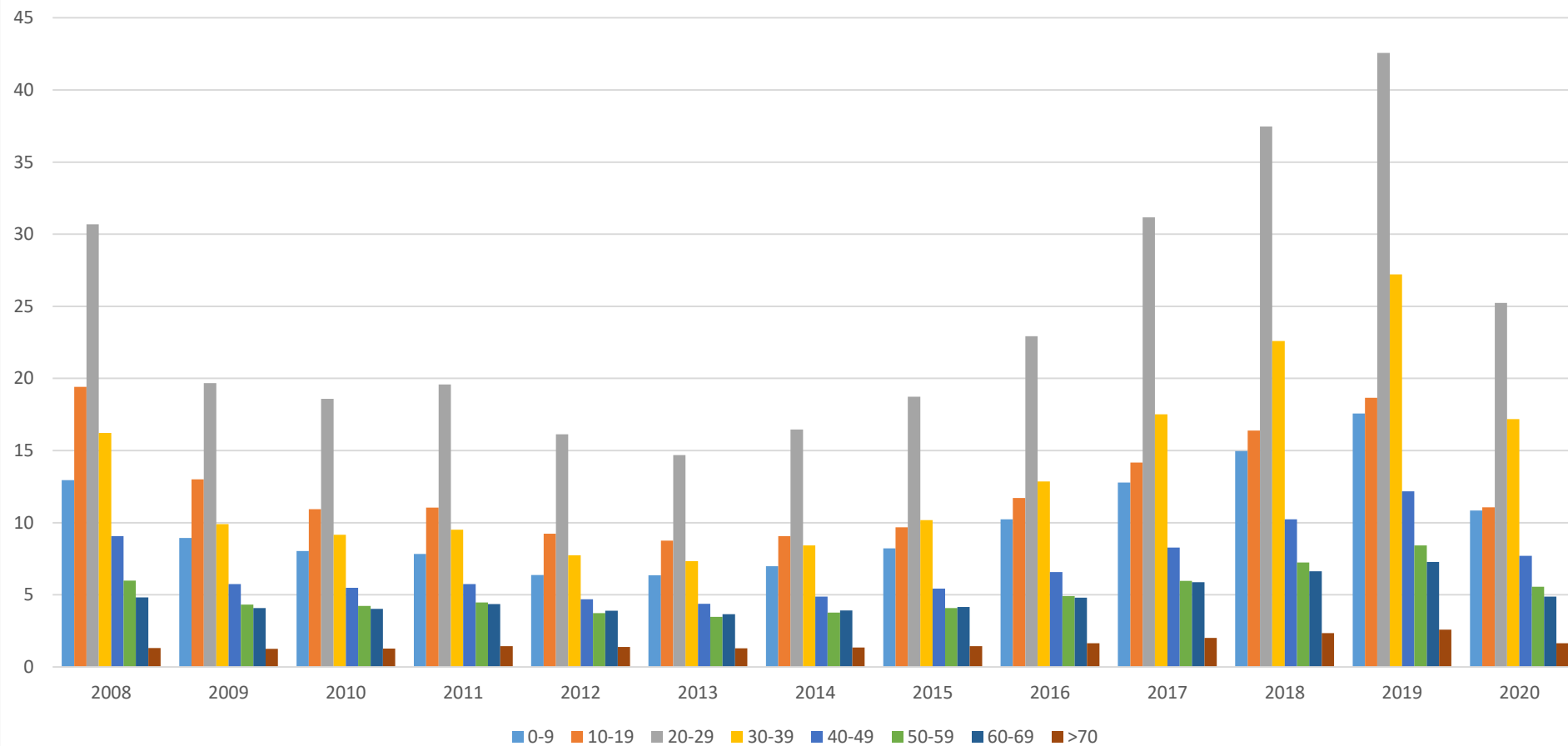
Definición: Total de inmigraciones procedentes del extranjero y con una edad determinada que llegan a una población determinada, por cada 1.000 habitantes de dicha población (para presentar una gráfica más clara, agrupamos los datos por rangos de edad).

Datos: <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=5845>

Tabla y gráfico: elaboración propia

FECHA/RANGO EDAD	0-9	10-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	>70
2008	12,95	19,42	30,68	16,23	9,07	5,98	4,82	1,31
2009	8,94	13,01	19,67	9,91	5,74	4,33	4,09	1,25
2010	8,04	10,94	18,58	9,17	5,48	4,24	4,02	1,28
2011	7,84	11,05	19,59	9,51	5,75	4,48	4,37	1,45
2012	6,38	9,23	16,13	7,74	4,70	3,73	3,89	1,38
2013	6,35	8,76	14,68	7,34	4,38	3,47	3,65	1,30
2014	6,99	9,08	16,46	8,42	4,87	3,77	3,92	1,35
2015	8,23	9,69	18,73	10,18	5,44	4,09	4,16	1,45
2016	10,24	11,72	22,93	12,85	6,58	4,91	4,81	1,64
2017	12,78	14,18	31,16	17,52	8,27	5,97	5,87	2,02
2018	14,97	16,38	37,47	22,60	10,23	7,24	6,63	2,35
2019	17,57	18,66	42,56	27,21	12,18	8,43	7,28	2,58
2020	10,84	11,06	25,23	17,19	7,71	5,57	4,88	1,65

TASA DE INMIGRACIÓN PROCEDENTE DEL EXTRANJERO SEGÚN RANGO DE EDAD EN ESPAÑA (2008-2020)



3.5.3. EDAD MEDIA DE LOS INMIGRANTES PROCEDENTES DEL EXTRANJERO SEGÚN SEXO

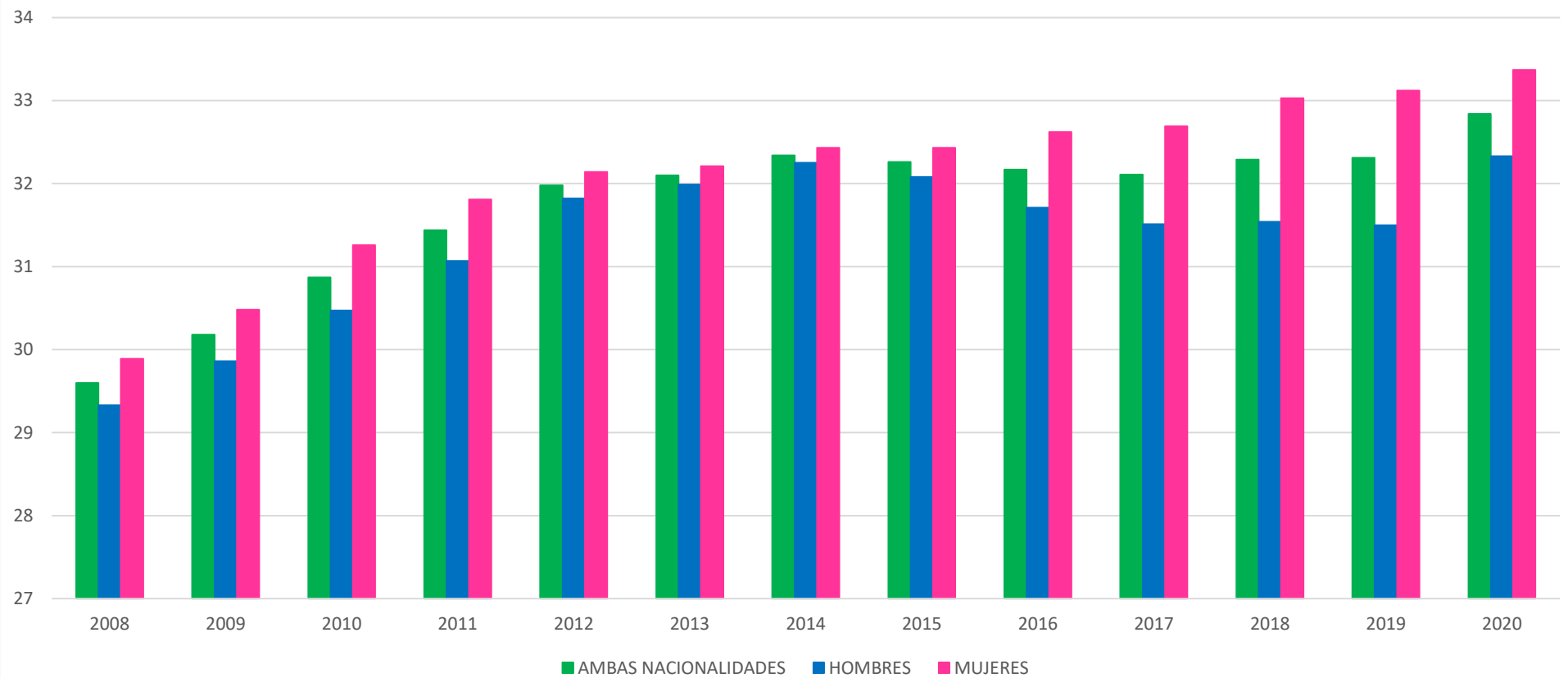
Definición: edad promedio de los inmigrantes procedentes del extranjero durante un determinado año en una determinada población.

Datos: <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=29280#!tabs-tabla>

Tabla y gráfico: elaboración propia

FECHA	AMBAS NACIONALIDADES	HOMBRES	MUJERES
2008	29,60	29,33	29,89
2009	30,18	29,86	30,48
2010	30,87	30,47	31,26
2011	31,44	31,07	31,81
2012	31,98	31,82	32,14
2013	32,10	31,99	32,21
2014	32,34	32,25	32,43
2015	32,26	32,08	32,43
2016	32,17	31,71	32,62
2017	32,11	31,51	32,69
2018	32,29	31,54	33,03
2019	32,31	31,50	33,12
2020	32,84	32,33	33,37

EDAD MEDIA DE LOS INMIGRANTES PROCEDENTES DEL EXTRANJERO SEGÚN SEXO EN ESPAÑA (2008-2020)



3.5.4. SALDO MIGRATORIO

Definición: Diferencia entre el total de inmigraciones procedentes del extranjero y el total de emigraciones hacia el extranjero durante un año determinado en una población determinada, por cada 1.000 habitantes.

Datos: <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=5227>

Tabla y gráfico: elaboración propia.

FECHA	SALDO MIGRATORIO
2008	6,76
2009	0,28
2010	-0,92
2011	-0,81
2012	-3,05
2013	-5,40
2014	-2,04
2015	-0,04
2016	1,88
2017	3,51
2018	7,15
2019	9,64
2020	4,57

SALDO MIGRATORIO EN ESPAÑA (2008-2020)

