

La Seguridad Social Española

PROGRAMA DE
MEJORA Y RACIONALIZACION



COLECCION
INFORME

La Seguridad Social Española

PROGRAMA DE MEJORA Y RACIONALIZACIÓN

MADRID, 1982

En esta edición se incluye el texto íntegro de la Comunicación del Gobierno relativa al Programa de Mejora y Racionalización de la Seguridad Social, publicado en el «Boletín Oficial de las Cortes», Congreso de los Diputados, del día 22 de abril de 1982

Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno
ISBN: 84-7471-043-X Depósito legal: M 16433/1982
Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado



Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado <http://publicacionesoficiales.boe.es>
Ministerio de la Presidencia. Secretaría General Técnica-Secretariado del Gobierno. Centro de Publicaciones

NIPO: 002-12-039-X

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN	4
I. PENSIONES Y OTRAS PRESTACIONES ECONÓMICAS	13
A. MEJORA Y NORMALIZACIÓN DE LA ACCIÓN PROTECTORA	13
B. RACIONALIZACIÓN DE LAS SITUACIONES DE NECESIDAD PROTEGIBLE	17
C. AUMENTO DE LA EFICACIA PROTECTORA	21
II. CONTROL Y FRAUDE	24
D. MEJORA DEL CONTROL DE GASTOS	24
E. DISMINUCIÓN DEL FRAUDE Y AUMENTO DE INGRESOS	24
III. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO	26
F. MEJORA DE LA ORGANIZACIÓN	26
G. PERFECCIONAMIENTO DE LA GESTIÓN	26
IV. ASISTENCIA SANITARIA	28
H. MEJORA DEL NIVEL SANITARIO	28
I. RACIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN SANITARIA	29
V. SERVICIOS SOCIALES	32
J. MEJORA DE LAS PRESTACIONES	32
K. RACIONALIZACIÓN ADMINISTRATIVA	32
VI. FINANCIACIÓN	34
L. FINANCIACIÓN	34

1. INTRODUCCIÓN

La progresiva instauración de la Seguridad Social en sectores cada vez más amplios de la sociedad y la demanda de una cobertura más intensa es una constante de la vida española a la que los poderes públicos vienen obligados a dar respuesta.

El Gobierno se siente solidario con las situaciones que se presentan como necesariamente protegibles; pero esta protección conlleva un esfuerzo presupuestario que debe ser afrontado considerando su viabilidad dentro de la actual coyuntura económica y evitando que se resientan las estructuras de los sectores esenciales de la producción.

Ello obliga a analizar la situación financiera del actual Sistema de la Seguridad Social y a proponer, consecuentemente, una serie de medidas para su consolidación, mejora y extensión.

La Seguridad Social se enfrenta en la actualidad con un importante problema financiero. En 1981, el conjunto del Sistema actual de la Seguridad Social más las prestaciones de desempleo registró un déficit superior a los 100.000 millones de pesetas. Para 1982, y aun cuando las previsiones presupuestarias expresan un equilibrio entre ingresos y gastos, el riesgo de desviaciones de las cifras reales respecto a las presupuestadas (riesgo avalado por experiencias recientes) hace temer que pueda producirse un déficit también considerable.

El motivo de preocupación no es, sin embargo, el déficit de 1981, con ser importante, ni la posibilidad de que la situación se repita en 1982, sino el peligro de que ese déficit continúe en ejercicios futuros e incluso pueda aumentar su cuantía. Algunos estudios realizados para el período 1982-85, analizando la previsible evolución de ingresos y gastos de la Seguridad Social más desempleo, sugieren que, de mantenerse las tendencias actuales, el déficit (excluida la aportación del Estado) alcanzaría en 1985 una cifra superior al billón de pesetas.

Por supuesto, las hipótesis de crecimiento de las magnitudes económicas sobre las que se han basado los citados estudios (crecimiento del IPC, crecimiento del PIB, etc.) son discutibles —como lo es cualquier hipótesis que se pueda tomar—; pero, en todo caso, cualquier conjunto razonable de hipótesis que se adopte hace temer una cifras de déficit próximas a las antes indicadas.

Para años posteriores a 1985, las estimaciones revisten, lógicamente, una menor fiabilidad; pero las tendencias previsibles apuntan, de todas formas, a un crecimiento continuado del déficit.

Dada la magnitud de las diferencias entre los gastos de la Seguridad Social y sus ingresos propios, parece claro que los niveles previstos de aportación del Estado no bastarán para cubrirlo y, en consecuencia, el Sistema se haría financieramente insostenible.

Estas previsiones arrojan una advertencia grave sobre el futuro de la Seguridad Social. Un mínimo de seriedad y responsabilidad en la gestión de la Seguridad Social exige tener en cuenta los potenciales peligros del Sistema y buscar las formas de conjurarlos, antes de que tales temores se conviertan en realidad. Si este riesgo se ignora, si no se presta una atención suficiente al problema financiero, si no se tienen en cuenta unos

cálculos y previsiones que, de forma razonable y no alarmista, adviertan sobre el peligro del déficit creciente, la Seguridad Social puede encontrarse en el futuro en una situación de quiebra financiera ante la que habrían de adoptarse medidas de emergencia que pudieran haberse evitado.

Asegurar el equilibrio financiero de la Seguridad Social no es, ciertamente, un objetivo propio. Es más bien una condición; pero una condición necesaria. Aun cuando los objetivos propios son otros, es incuestionable que, sin un equilibrio adecuado entre ingresos y gastos, la Seguridad Social, al igual que cualquier otro sistema, no se puede mantener a largo plazo. La aparición de un déficit en un ejercicio determinado, aunque sea algo siempre a evitar, no reviste especial gravedad si no se repite y si los resultados de otros ejercicios anteriores o posteriores permiten compensarlo. Pero la repetición de los déficit, y más aún, la perspectiva de que en un futuro puedan convertirse en crónicos, es algo que aconseja adoptar medidas correctoras. Caso contrario, la falta de recursos suficientes haría imposible el cumplimiento por parte de la Seguridad Social de sus fines propios a los niveles actuales.

En 1972, el gasto total de la Seguridad Social (excluido Desempleo) ascendió a 280.373.000.000 de pesetas. En 1981 se han cifrado presupuestariamente en 2.084.063.000.000 de pesetas (deducidas amortizaciones) los mismos gastos.

Esto supone, para el período 1972-81, un crecimiento superior al 700 por 100, es decir, que los gastos se han multiplicado por 7. Fijándose solamente en el último quinquenio (1977-81), el crecimiento ha sido del 198,5 por 100, esto es, los gastos se han duplicado. A lo largo del período 1972-81, el crecimiento medio anual de los gastos fue del 24,5 por 100, y con referencia al período 1977-81, dicho crecimiento fue del 18,3 por 100.

Comparando el crecimiento de los gastos corrientes de la Seguridad Social con el crecimiento del PIB a precios de mercado, se observa que el primero ha sido superior al segundo a lo largo del período 1972-81, con el resultado de que el porcentaje de participación de tales gastos corrientes en el PIB ha pasado, del 7,62 por 100 en 1972, al 8,74 por 100 en 1975, al 9,97 por 100 en 1977 y al 11,5 por 100 en 1981. Esto ha coincidido, además, con un período de bajo crecimiento del PIB en términos reales, consecuencia de la crisis económica.

Dentro del capítulo de gastos, y dada su especial incidencia, merece una especial significación y análisis la evolución de los gastos de pensiones.

En 1972, el importe de las pensiones ascendió a 80.551.000.000 de pesetas, que representan un 2,35 por 100 del PIB y un 30,8 por 100 del total de gastos corrientes de la Seguridad Social para dicho año. Para 1977 había ascendido a 393.844.000.000 de pesetas (4,32 por 100 del PIB y 43,35 por 100 del total de gastos corrientes de la Seguridad Social). En 1981 sumaba 1.129.254.000.000 de pesetas (6,45 por 100, del PIB; 55,9 por 100, del total de gastos corrientes de la Seguridad Social).

Por tanto, el crecimiento de las pensiones en el período 1972-81 fue del 1.402 por 100, y para el período 1977-81, del 286,7 por 100.

Otro dato revelador al respecto es el fuerte incremento del número de pensionistas, que en 1974 ascendían a 3.221.560 y en 1982 alcanzarán la cifra de 4.720.000, y ello en un período en que el número de cotizantes ha experimentado un incremento porcentual de sólo el 5,8 por 100. Así se ha originado que la proporción existente entre cotizantes y pensionistas se haya reducido, pasando de 3,14 cotizantes por pensionista en 1974 a 2,27 en 1982.

El problema del crecimiento del gasto no radica tanto en su nivel actual, que no puede en absoluto considerarse excesivo ni en su ritmo de crecimiento pasado (aunque éste haya sido fuerte). El problema radica simplemente en su ritmo de crecimiento futuro, y más concretamente en que dicho ritmo siga siendo superior al de crecimiento del PIB en términos monetarios.

La absorción del crecimiento del PIB por los gastos de la Seguridad Social debe ser motivo de preocupación, máxime cuando al mismo tiempo los gastos por prestaciones de desempleo han crecido también fuertemente, aumentando asimismo su participación en el PIB. La relación gasto por desempleo-PIB, que en 1977 era del 0,846 por 100, ha pasado en 1981 al 2,13 por 100. Como antes se indicaba, el peligro reside, más que en el porcentaje actual, con ser éste elevado, en la posibilidad de que siga aumentando de forma continuada.

Lo anteriormente expuesto sugiere que es preciso prestar una atención especial a la financiación de la Seguridad Social. Si no se adoptan medidas para limitar el crecimiento del gasto y asegurar el equilibrio presupuestario, es de temer que la Seguridad Social se vea abocada, en plazo próximo, a una situación financiera insostenible.

Un análisis de la evolución pasada de los gastos y los ingresos, y de su previsible evolución futura, sugiere dos consideraciones:

1.^a En la medida en que los ingresos corrientes de la Seguridad Social (incluida la aportación del Estado) no sean suficientes para cubrir sus gastos, la Seguridad Social se encontrará en situación de desequilibrio financiero.

2.^a Aun cuando por cualquier razón, procedimiento o medida, los ingresos se incrementasen hasta asegurar el equilibrio presupuestario, parece poco deseable que el porcentaje de participación de la Seguridad Social en el PIB siga aumentando. Como antes se señaló, en el presente período de crisis económica y débil crecimiento del PIB en términos reales, el porcentaje de participación de los gastos de la Seguridad Social en el PIB en términos monetarios ha continuado aumentando. Esto significa que una parte importante del crecimiento real de la economía ha sido absorbida por la Seguridad Social.

La continuación de este proceso produciría como consecuencia una absorción del ahorro, una menor tasa de inversión real y, en definitiva, un recorte de la capacidad de crecimiento de la economía española, lo que tendría consecuencias negativas para la creación de empleo. En suma, un tal ritmo de crecimiento de los gastos de la Seguridad Social dificulta la creación de empleo y el aumento de la población ocupada.

Las aportaciones del Estado a la Seguridad Social se han incrementado de forma muy apreciable en los últimos años. De una cifra de 36.383.000.000 de pesetas en 1977 se ha pasado a 358.180.000.000 en 1982, con un incremento del 985 por 100. En términos porcentuales, la aportación del Estado, que en 1977 representaba el 3,64 por 100 de los recursos totales de la Seguridad Social, ha pasado en 1982 a representar el 15,35 por 100. Y existe el compromiso de alcanzar el 20 por 100 en 1984.

Este fuerte crecimiento de la aportación del Estado se ha producido, sin embargo, en un período de crecientes dificultades presupuestarias (en concreto, en 1982, la aportación estatal de 358.000.000.000 de pesetas se ha producido en un año en el que el déficit reflejado en los Presupuestos Generales del Estado alcanza una cifra del orden de los 700.000.000.000 de pesetas). Ello implica que la consecución de una cifra de aportación estatal que representa el 20 por 100 de presupuesto de la Seguridad Social supone un

esfuerzo muy considerable. La situación presupuestaria no permite, por consiguiente, aportaciones mayores, salvo que corrieran parejas con un mayor aumento de los ingresos fiscales.

Para valorar el esfuerzo que la aportación del Estado a la Seguridad Social representa para el presupuesto, basta señalar que en 1982 esta aportación de 358.000.000.000 de pesetas ha supuesto el 10,13 por 100 del capítulo total de gastos de los presupuestos del Estado. No es necesario comentar la importancia de estas cifras en unos presupuestos del Estado que:

- a) Registran un fortísimo déficit.
- b) Se producen en una época de crisis económica.
- c) Debieran orientarse en la mayor medida posible a la inversión y al estímulo de la actividad productiva.

Como antes se ha señalado, y habiéndose puesto de relieve el esfuerzo que ello supone, el Estado incrementará su aportación a la Seguridad Social. Dicha aportación contribuirá, en muy importante medida, a paliar la insuficiencia de ingresos de la Seguridad Social.

Al mismo tiempo, el Gobierno intensificará al máximo la lucha contra el fraude, adoptando las medidas necesarias para combatir tales conductas, de forma que se eviten las pérdidas de ingresos que dicho fraude produce.

Es de temer, sin embargo, que ambos renglones no sean suficientes para asegurar el equilibrio financiero de la Seguridad Social si el gasto sigue ascendiendo a ritmos superiores al del aumento del PIB.

En efecto, el resto de los ingresos de la Seguridad Social procede, esencialmente, de la recaudación por cuotas. El crecimiento de dicha recaudación, aunque no se eleven los tipos de cotización, e incluso aunque se procure reducirlos en la medida posible, responde a dos causas: al aumento de las bases de cotización y al aumento del número de cotizantes.

En ausencia de medidas legales, el aumento de las bases responde al crecimiento de los salarios de la población cotizante. En 1982, en virtud del ANE, el crecimiento salarial será inferior al crecimiento esperado de los precios (uno o dos puntos por debajo, según se tome el límite superior de la banda salarial pactada, o el punto medio de ésta). Para años posteriores, parece indudable que el ritmo de crecimiento salarial y la mayor recaudación de la Seguridad Social, por este concepto, no podrán superar la tasa de crecimiento del PIB en términos monetarios, pues en tal caso absorbería total o parcialmente el crecimiento real de la economía y podría estrangularla.

En estas condiciones, parece claro que, si los gastos de la Seguridad Social crecen a ritmo superior al del PIB en términos monetarios y los ingresos por recaudación crecen a ritmo no superior a la inflación, éstos no serán capaces de asegurar el equilibrio financiero.

Las posibilidades de crecimiento de la recaudación como consecuencia del aumento del número de cotizantes podría, ciertamente, asegurar la consecución de dicho equilibrio. Pero tal crecimiento exige, obviamente, un aumento del empleo, y ello determina, a su vez, que la economía dedique un porcentaje apreciable de recursos a la inversión, cosa que no se puede conseguir si el crecimiento real es absorbido por los gastos de la Seguridad Social.

Por ello, parece razonable estimar que, aparte de las medidas antes apuntadas por el lado de los ingresos (aportación mayor del Estado, intensificación de la lucha contra el fraude, etc.), es preciso controlar el ritmo expansivo de los gastos de la Seguridad Social, de forma que ésta no siga absorbiendo porcentajes crecientes del PIB.

Por supuesto, se adoptarán una serie de medidas que contribuyan a reducir el gasto: mejoras de gestión que eviten gastos innecesarios, intensificación de la lucha contra el fraude en las prestaciones e incluso introducción de modificaciones en la normativa vigente que permitan evitar situaciones que, aun siendo legales, pueden constituir un cierto abuso. Pero todas estas medidas (cuya enumeración y explicación se aborda en el programa aprobado) no es de esperar que sean suficientes.

Por estas razones, se considera preciso arbitrar algún conjunto de medidas que eviten que, en momentos de crisis económicas como los presentes, el crecimiento de los gastos de la Seguridad Social sea superior al crecimiento del PIB en términos monetarios.

En definitiva, los problemas que padece la Seguridad Social llevaron a las fuerzas sociales más representativas y al Gobierno, dentro del Acuerdo Nacional sobre Empleo, a coincidir «en la necesidad de proceder a un examen conjunto del actual sistema de la Seguridad Social, orientado a su mejora y racionalización». Para dicho examen se creó una Comisión, integrada por las partes firmantes del Acuerdo; Comisión que, dentro de los plazos previstos, ha recibido las posiciones de cada una de las partes, sin que haya sido posible llegar a un acuerdo. La presidencia de la Comisión ha elevado al Gobierno las diferentes aportaciones, y éste, tras el estudio y consideración de todas ellas, ha aprobado el programa de mejora y racionalización de la Seguridad Social, que a continuación queda detallado.

Se ha de subrayar que el primer objetivo de este programa es la consolidación del sistema de Seguridad Social, para lo que es requisito indispensable mantener su equilibrio financiero. Este equilibrio será su mejor defensa, ya que ninguna circunstancia sería más destructiva para el sistema que su posible quiebra: de ahí a su desaparición, el camino sería muy corto. Para conseguir esta consolidación han quedado antes apuntadas una serie de vías que, con mayor detalle, se concretan en el apartado del programa correspondiente a «Financiación».

El segundo de los objetivos fundamentales del programa aprobado es la reordenación del sistema de pensiones, de manera que se consiga una más alta cota de equidad y se eliminen los defectos de su actual estructura.

El régimen de pensiones existente hoy se ha caracterizado, fundamentalmente, por dos notas: *a)* el nivel de entrada es excesivamente alto, en comparación con el vigente en otros países europeos cercanos al nuestro; *b)* sin embargo, las fórmulas aplicadas para las revalorizaciones no han sido seguramente las más adecuadas, y, como consecuencia, se ha producido tradicionalmente un deterioro del valor de las pensiones y la existencia de un gran número de pensiones mínimas. Y ello a pesar del esfuerzo realizado en los últimos años.

Por otra parte, existen normas de cálculo distintas para las diferentes prestaciones e incluso para las mismas, según las causas en que se originen, lo que lleva consigo situaciones de diferente intensidad protectora, sin una causa plenamente justificada. A ello se une que las normas sobre incompatibilidades de pensiones y sobre las de éstas con el trabajo no son uniformes. Todo ello diseña un panorama que ciertamente merece ser corregido.

A tal fin, el programa establece retoques en el modelo actual de pensiones, de forma que queden superados los defectos enunciados, sin merma de los niveles generales de protección y buscando prioritariamente la garantía del poder adquisitivo de un colectivo tan necesitado de protección social como es el de los jubilados y otros pensionistas.

El tercero de los objetivos es, fundamentalmente, el de introducir una sustancial mejora en la gestión de la Seguridad Social. Sin duda, se han realizado esfuerzos notables y se ha avanzado en este camino, pero es necesario intensificar tales esfuerzos al objeto de eliminar las deficiencias y defectos existentes, buscando, sobre todo, dos finalidades: por una parte, un menor coste y una mayor eficacia, requisito que coadyuvará al indispensable equilibrio financiero; por otra parte, un mejor servicio a los beneficiarios, consiguiendo que éstos encuentren en la Administración de la Seguridad Social ese instrumento de ayuda y comprensión que, si siempre es necesario, lo es mucho más en las situaciones de necesidad que la Seguridad Social protege.

Otro objetivo que merece ser destacado es el de establecer una mayor disciplina financiera, de tal manera que quede garantizado de forma absoluta el correcto uso de los recursos que, cada vez más cuantiosos, son asignados a la Seguridad Social. Esta disciplina financiera —que ha de afectar, por un lado, a los gastos a través de un mejor y mayor control, y, por otro, a los ingresos mediante una eficaz lucha contra todo tipo de fraude—, irá acompañada de una mayor transparencia en su funcionamiento, de suerte que el más completo conocimiento del sistema sea también una de sus mejores defensas.

Dentro del conjunto de prestaciones otorgadas por el sistema de Seguridad Social, revisten singulares características las de naturaleza sanitaria, cuyo fin general consiste en la elevación del nivel de salud de la población protegida (31.716.024, que representa el 83,41 por 100 de la población) mediante el incremento de su bienestar físico, mental y social en todos los aspectos que constituyen la protección de su salud. Y también la mejora y racionalización de la asistencia sanitaria es objetivo prioritario del programa.

A tal efecto, las medidas de promoción y defensa de la salud constituyen un importante aspecto de las prestaciones sanitarias, y su preferente atención ha de representar una mejora de la calidad de los servicios.

Esta vertiente preventiva no sólo aporta ventajas personales y sociales, sino que también contribuye a reducir la carga y el costo de los servicios sanitarios.

El sistema de prestaciones sanitarias debe evitar cualquier desequilibrio territorial y social, y para ello deben aproximarse los servicios a las personas y familias, suprimiendo obstáculos que impidan el adecuado uso de los mismos.

Por ello es necesario reforzar la asistencia primaria, especialmente con el desarrollo de la medicina familiar, que lleve a cabo el conveniente diagnóstico que sea capaz de establecer el tratamiento más apropiado. La mayor calidad de la asistencia primaria debe producir una mejora del nivel asistencial, una mayor homogeneización y una utilización más eficaz de los recursos.

Como factor que respalde las actividades de asistencia primaria, parece obligada una política de estímulo y desarrollo en la creación de hospitales de capacidad media. Los establecimientos con una dotación de 250 a 500 camas se encontrarán físicamente más próximos a los beneficiarios y psicológicamente enraizados en su propio entorno. Estos hospitales, situados preferentemente en el ámbito comarcal y suburbano, podrán resolver un elevado número de problemas asistenciales y alcanzar unos índices muy favorables de eficacia y rentabilidad económica.

La aproximación de la oferta de servicios a la población protegida hará posible, en un clima de libertad y responsabilidad, la mayor participación del enfermo en el proceso de su propia curación, abriendo nuevas iniciativas y, en un primer paso, ampliando la libertad de elección de médico.

Asimismo, es preciso un replanteamiento de la política de conciertos, considerando, en todo caso, la total oferta sanitaria al margen de la titularidad pública o privada. Para ordenar minuciosamente esta situación concurrencial, se establecerán indicadores, teniendo en cuenta los procesos patológicos atendidos y sus costos comparados.

El principio de equidad y el de equilibrio financiero del sistema obligarán por igual a la adopción de medidas relacionadas con el pago de la asistencia a enfermos privados en las instituciones de la Seguridad Social.

La elevación del nivel de salud y la mejora de *la* calidad de vida, como objetivos generales de la prestación sanitaria, aconsejan el reforzamiento de las acciones de medicina laboral, en función de los aspectos psicosociales y ambientales de la salud del trabajador y dando preferencia a las opciones preventivas y de asistencia primaria dentro de la empresa, sin olvido de las pertinentes tareas de investigación.

Junto a estas medidas de mejora de la calidad de la prestación sanitaria se requiere una continua aplicación de criterios de racionalidad de los servicios, con objeto de alcanzar las cotas más elevadas de aceptabilidad, adecuación, eficacia y rentabilidad económica. Las normas de funcionamiento, orientadas según estos principios, habrán de ser aplicadas con el máximo rigor para conseguir una contención del gasto sanitario que favorezca el equilibrio financiero del sistema de Seguridad Social.

El régimen del personal que desarrolla tareas en las instituciones sanitarias deberá ser actualizado al igual que el diseño de sus plantillas, tanto en los aspectos cuantitativos como cualitativos. Debe recordarse que este personal alcanza en el momento presente la cifra de 245.078 personas.

Las dotaciones materiales y los equipamientos deberán adecuarse en su nivel técnico a las necesidades de la población protegida y a la finalidad y ámbito del establecimiento. La adquisición, mantenimiento y utilización de los equipos, especialmente los de alta tecnología y elevado costo, deberán someterse a un riguroso programa de evaluación y seguimiento, a fin de conseguir la eficacia y rendimiento óptimos.

Los órganos gerenciales y directivos de las instituciones acomodarán igualmente el ejercicio de sus funciones a las exigencias obligadas por el origen público de los recursos que administran y la finalidad de su misión. La autonomía hospitalaria, la aplicación de la contabilidad analítica, el control de los presupuestos y el sometimiento a auditorías económicas, e incluso de calidad de servicios, contribuirán a una administración hospitalaria transparente, flexible y eficaz, con la consiguiente reducción del gasto sanitario, sin que ello menoscabe, en modo alguno, el nivel de asistencia.

En un marco de racionalización del gasto y, simultáneamente, de mejora del nivel de las prestaciones, las nuevas inversiones se orientarán preferentemente a mejorar la red de asistencia primaria y corregir los desequilibrios asistenciales.

La mejora en la calidad de la prestación médica será resultado de procurar una mayor dedicación del facultativo al diagnóstico de las enfermedades, lo que es un elemento esencial para la realización de la prescripción adecuada, aumentando la eficacia tera-

péutica con una contención de los gastos en medicamentos. De este modo se alcanzarán simultáneamente objetivos sanitarios y económicos.

El Gobierno confía en que con la mejora y racionalización aprobadas queden superadas las actuales dificultades del sistema y sea posible acometer el el proceso de reforma de la Seguridad Social.

Esta reforma, entendida como acomodación del sistema a los mandatos constitucionales, a la vez que como examen profundo, serio y reflexivo de los pilares que lo sustentan, es la segunda de las metas que, en el orden cronológico, el Gobierno se propone en materia de Seguridad Social, aun cuando sea la primera en importancia. Conviene señalar que el Gobierno es consciente de que la trascendencia de la tarea hace que ésta exceda, con mucho, de los límites normales de un proyecto normativo ordinario, para inscribirse, desde luego, en el ámbito de las cuestiones del Estado, por afectar profundamente a la estructura social y económica del país. De ahí que tal reforma deba emprenderse con el total convencimiento de que ha de ir precedida de un conjunto de estudios que, realizados al más alto nivel técnico y con el mayor rigor, garanticen los aciertos del modelo elegido.

En cualquier caso, se quiere dejar señalado que la reforma ha de cubrir, como objetivo genérico, el de homologar el sistema español de Seguridad Social con el vigente en los países de las Comunidades Europeas, de forma que la entrada de España en las mismas se realice, desde esta perspectiva, sin ningún tipo de desajustes.

Con este planteamiento como horizonte general, los objetivos concretos de la reforma han de contemplar una serie de puntos de singular relieve: la universalización de la asistencia sanitaria y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, en cuanto mandato imperativo de la Constitución, mandato que, evidentemente, sólo podrá ser cumplido en la medida en que las circunstancias de la economía del país lo permitan; junto a ello, y como una consecuencia de tal universalización, habrá de plantearse el ámbito administrativo en que ha de prestarse la asistencia sanitaria y las prestaciones sociales, dilucidando si ha de ser el Estado o una organización específica de la propia Seguridad Social el que asuma este servicio; conectado, a su vez, con esta cuestión se encuentra el tema de la colaboración de la iniciativa privada. Y si la Constitución prevé, junto a un régimen público de la Seguridad Social, un nivel de asistencia y prestaciones libres, será también necesario determinar hasta dónde ha de llegar ese régimen público y cuál será, por tanto, el campo de esas prestaciones libres.

Conjuntamente con esas grandes cuestiones que han quedado señaladas, la reforma de la Seguridad Social deberá decidir sobre aspectos que seguramente exigen una solución amparada en el marco de las garantías que la gestión y tramitación de la reforma llevarán consigo. Concretamente se inscriben en esta esfera cuestiones —tales como la incorporación a la Seguridad Social de los colectivos— que o se encuentran fuera de ella o están amparadas por un régimen peculiar —o como el análisis y revisión de los regímenes especiales—, a fin de obtener conclusiones sobre la justificación de los existentes y, en su caso, sobre las condiciones de su mantenimiento.

Por fin, y sin que esta enumeración haya pretendido ser, ni mucho menos, exhaustiva, habrá de decidirse sobre la ubicación definitiva de la prestación de desempleo, así como sobre los retoques que en la regulación de la misma hayan de realizarse, para dar respuesta adecuada a los problemas sociales que el paro plantea y que, sin duda, serán siempre preocupación prioritaria de cualquier Gobierno.

Quede, pues, subrayado con toda intensidad que el Gobierno estima que el programa de

mejora y racionalización aprobado no es sino el primer paso, preparatorio si se quiere,

de ese gran objetivo que es la reforma del sistema de Seguridad Social, a realizar con

arreglo a los principios y orientaciones contenidos en el texto constitucional.

Una Comisión de expertos, creada específicamente para dicho fin, llevará a cabo los

estudios técnicos, económicos y sociológicos precisos para la expresada reforma.

I. PENSIONES Y OTRAS PRESTACIONES ECONÓMICAS

A. MEJORA Y NORMALIZACIÓN DE LA ACCIÓN PROTECTORA

1. *Supresión de requisitos para la obtención de pensiones*

Además de un sistema de actualización de pensiones, cuestión que es objeto de planteamiento en otro capítulo del presente Programa, conviene proceder a una reordenación de la acción protectora otorgada por la Seguridad Social, eliminando algunos requisitos que hoy se consideran superados.

Así, el requisito general de encontrarse en alta o en situación asimilada a la de alta, que, en el Sistema español de Seguridad Social, contrariamente a lo que ocurre en otros sistemas extranjeros, condiciona el derecho a las prestaciones —salvo aquellas que se deriven de accidente, sea o no de trabajo, o de enfermedad profesional—. Ello supone el que no pueda hablarse de un derecho adquirido por virtud de las cotizaciones efectuadas, e implica que el derecho, en tanto se viene a producir la contingencia específica, se encuentra en curso de adquisición y, por ello, sometido al riesgo de su pérdida total, caso de no mantenerse el requisito que antes se indicaba.

Por otra parte, y con independencia de unos determinados períodos mínimos de cotización para el otorgamiento de las prestaciones, se requiere, en el actual régimen normativo, que una parte de aquéllos se haya cumplido dentro de un tiempo inmediato a la fecha de producirse la contingencia que puede dar origen a la respectiva prestación.

Para ajustar el Sistema español a la práctica internacional, se suprimirán los siguientes requisitos:

a) la exigencia de hallarse el asegurado en alta o en situación asimilada en la fecha del hecho causante; y *b)* la necesidad de concentrar el período de carencia, en los años inmediatamente precedentes al momento de producirse la contingencia, para aquellas prestaciones cuya naturaleza no requiera la proximidad del ejercicio de una determinada profesión, como referencia para determinar el derecho a las mismas.

La supresión del requisito de alta exigirá revisar los actuales períodos mínimos de cotización, para una eventual ampliación, con referencia específica a las prestaciones de muerte y supervivencia por causa distinta a la de accidente de trabajo (actualmente en quinientos días o ningún período en los supuestos de accidente común) y de invalidez por accidente común (en la que no se exige período alguno).

2. *Establecimiento de reglas comunes para la determinación de la base reguladora de las pensiones*

La actual situación en cuanto a forma de calcular las bases reguladoras de las pensiones en el Régimen General y similares, se puede sintetizar así:

- Por una parte, las pensiones causadas por contingencias comunes se calculan en función de una base reguladora que se obtiene dividiendo por 28 la suma de las bases de cotización de veinticuatro meses consecutivos elegidos por el interesado.
- Por otra, las pensiones causadas por contingencias profesionales o de invalidez absoluta, cualquiera que sea su causa, se calculan en función de una base reguladora determinada mediante la elevación a cómputo anual del salario real percibido en el momento de producirse el accidente, con inclusión de horas extraordinarias. Se trata más bien de una estimación de la capacidad de ganancia teórica inducida de la real del día anterior al accidente.

En resumen, el actual mecanismo resulta discriminatorio, dando lugar a notables diferencias en la intensidad de protección según la situación de necesidad se derive de una contingencia común o profesional; llega a ser aleatorio, ya que, en definitiva, la cuantía de la prestación viene determinada por unas percepciones salariales de un muy corto espacio de tiempo, las cuales se capitalizan anualmente; y por último, puede prestarse a la defraudación, en cuanto que la base reguladora depende, a veces, casi exclusivamente de la declaración del empresario.

Con independencia de lo anterior, el actual sistema de cálculo de la base reguladora de las pensiones (no derivadas de accidente de trabajo), que está referido al promedio de las rentas salariales de dos años, se estima que resulta defectuoso en cuanto:

- Se toma un período muy corto para determinar las rentas medias percibidas por un trabajador a lo largo de su vida laboral.
- Se presta a fraudes mediante la elevación de las bases de cotización en los períodos próximos a producirse la contingencia, aún cuando se hayan tomado algunas medidas para evitarlos.

Por ello, se procederá:

a) A unificar en lo posible los mecanismos de cálculo de la base reguladora de todas las pensiones, cualquiera que sea su clase y causa determinante, siempre en función de las bases de cotización.

b) A determinar la base de cálculo de las pensiones sobre la cotización media individual, con las pertinentes actualizaciones, correspondientes a un más amplio período de tiempo (seis años al menos).

3. Actualización anual del valor de las pensiones

Relacionada con el punto anterior y en general con el resto de medidas del programa, y al objeto de evitar la pérdida de valor de las pensiones, se establecerá un sistema de actualización anual del valor de las mismas, en función de los precios esperados para el ejercicio económico.

Con esta medida se conseguirá mantener el valor de las pensiones en el nivel del momento de su concesión, evitando así la pérdida paulatina del poder adquisitivo de los jubilados y otros pensionistas.

4. Consideración de las pagas extraordinarias como incremento salarial y no como ampliación del tiempo trabajado-cotizado

En los momentos actuales, en base a una interpretación jurisprudencial que ha tenido en cuenta que el método de cálculo de las pagas extraordinarias queda referido a un número de días del salario correspondiente al trabajador, las Entidades Gestoras han debido computar como días de cotización aquellos que sirven de módulo para determinar la cuantía de dichas pagas. Conforme a dicho criterio:

- Tienen más días cotizados aquellos sectores que tienen señalado mayor número de pagas extraordinarias, siendo así que el número de días trabajados resulta igual para todos ellos.
- El número de días al año supera los trescientos sesenta y cinco naturales, en contra de todos los criterios señalados tanto en el Derecho comparado como en textos internacionales multilaterales que España habrá de aplicar en breve plazo (Reglamentos de la CEE en materia de Seguridad Social).

Lo indicado aconseja dictar la correspondiente normativa al objeto de que las pagas extraordinarias sean excluidas en el cómputo de los días de carencia para causar derecho a las prestaciones, sin perjuicio de su cómputo para la determinación de la base reguladora de las prestaciones.

5. Moderación de la cuantía inicial de las pensiones

Los porcentajes para el cálculo de la pensión por vejez, en aquellos países de la Comunidad Económica Europea que utilizan el sistema del número de años cotizados, son inferiores a los actualmente establecidos en España.

Por ello, y con independencia de otras posibles medidas complementarias, se revisarán los actuales porcentajes según años de cotización, a efectos de aproximar los niveles de protección inicial a los de los países similares a España.

6. Conversión de pensiones en la de jubilación

Parece conveniente reconducir la protección por invalidez y supervivencia en torno a la pensión de jubilación, como prestación reina en el conjunto de manifestaciones tutelares de la Seguridad Social.

A dicho fin, se establecerá el principio de calcular las pensiones de invalidez y supervivencia sobre una pensión teórica de jubilación del causante a la edad de sesenta y cinco años, equiparando a período de seguro el tiempo que medie entre la fecha del hecho determinante de la prestación y aquella otra en que dicho causante cumpla la mencionada edad. Sobre la pensión teórica así calculada se aplicarán los porcentajes correspondientes a las prestaciones de invalidez y supervivencia.

Los citados porcentajes habrán de ser objeto de ponderación a efectos de que no disminuya la intensidad del nivel de protección hoy dispensado.

Esta fórmula de cálculo facilitará, a su vez, el principio de que todas las pensiones pasarán a transformarse en la de jubilación al cumplir el beneficiario (viuda, huérfano, inválido) la edad establecida para dicha prestación.

7. Incompatibilidad entre pensiones

En los momentos actuales:

a) No existe incompatibilidad entre pensiones otorgadas por el Sistema de Seguridad Social y las concedidas por otros regímenes que, mantenidos con fondos públicos, no están integrados en dicho Sistema (Clases Pasivas, MUNPAL, regímenes sustitutorios, etc.).

b) No existe incompatibilidad entre las pensiones otorgadas por los distintos regímenes integrados dentro del Sistema de Seguridad Social (General, Agrario, Ferroviarios, etc.).

c) No existe incompatibilidad entre las pensiones otorgadas dentro de un mismo régimen, a una misma persona, cuando el sujeto causante de aquéllas es distinto (jubilación o invalidez con pensión de viudedad).

Una aplicación plena tanto del principio lógico de incompatibilidad de pensiones que estén financiadas, total o parcialmente, con fondos públicos, como de la equiparación de tratamiento de los pensionistas que realizan una actividad remunerada, exigiría una integración de la pluralidad de los regímenes y sistemas hoy existentes o, cuando menos, la adopción de unas reglas en aproximación normativa, así como de coordinación que requerirían, de un lado, una reforma en profundidad de las bases legislativas actuales y, de otra parte, la homogeneización radical de las bases de datos informáticos de los distintos Entes gestores que permita una total transparencia entre ellos, como requisito imprescindible para conseguir un mínimo de eficacia en la aplicación de las medidas que, al efecto, pudieran adoptarse.

Por ello, y aun cuando se deba caminar en el sentido de incompatibilizar que un mismo beneficiario pueda percibir dos o más pensiones con cargo a regímenes financiados, en todo o en parte, con fondos públicos, resulta conveniente, como paso previo, una solución transitoria orientada hacia la refundición de pensiones, con determinados topes máximos.

En cualquier caso, la aplicación de esta medida deberá tener siempre en cuenta los derechos adquiridos.

8. Incompatibilidad de las pensiones con el trabajo

La situación actual es la siguiente:

a) Dentro de los regímenes públicos de pensiones no integrados en el Sistema de la Seguridad Social, las pensiones que otorgan son compatibles con el ejercicio de una actividad remunerada por cuenta ajena o propia.

b) Dentro de los regímenes integrados en el Sistema de la Seguridad Social, salvo en los Regímenes Especiales de Trabajadores Ferroviarios y Escritores de Libros:

- La pensión de jubilación es incompatible con el ejercicio de una actividad que diera lugar a la inclusión del beneficiario en un régimen integrado en dicho Sistema. «A sensu contrario», la pensión es compatible con actividades que no dan lugar a inclusión en alguno de aquellos regímenes.
- Las pensiones de invalidez y viudedad son compatibles con cualquier tipo de actividad desarrollada por el beneficiario de las mismas.

c) En el Régimen Especial de Trabajadores Ferroviarios la jubilación es compatible con actividades desarrolladas fuera del ámbito de los ferrocarriles o de empresas competenciales (transporte de mercancías por carretera).

d) En el Régimen Especial de Escritores de Libros la jubilación es compatible con la continuación de la profesión de escritor.

La tendencia de futuro, teniendo en cuenta un mercado de trabajo escaso y el coste creciente de las pensiones, debe ser el establecimiento de una incompatibilidad entre la percepción de una pensión y el desarrollo de una actividad lucrativa que incida sobre aquel mercado de trabajo; mercado de trabajo sobre el que inciden tanto las actividades desarrolladas por cuenta ajena y propia, como en el ámbito de la función pública.

Dado que una acción en este aspecto exigiría, como *prius* lógico, el que la cuantía de las pensiones alcanzara en todos los casos un nivel suficiente, resulta aconsejable que se proceda prudentemente, por lo que, en principio, se actuará por vía de no aplicación de mínimos y mejoras a aquellos pensionistas que, actualmente, tienen compatibilizada su pensión con el ejercicio de una actividad (inválidos y viudas).

B. RACIONALIZACIÓN DE LAS SITUACIONES DE NECESIDAD PROTEGIBLE

9. Adelanto voluntario de la edad de jubilación

En el momento actual y por lo que se refiere al Régimen General y a aquellos Regímenes especiales integrados por colectivos con anterior estructura mutualista (Minería del Carbón, Mutualidad de Artistas), existe una norma transitoria, derivada de una expectativa de derechos (jubilación anterior a los sesenta años), que posibilita que dicha pensión pueda obtenerse a partir de los sesenta años con aplicación de coeficientes reductores (0,08 por ciento de descuento por cada año que se anticipe la edad de jubilación establecida a los sesenta y cinco años).

Esta norma de carácter transitorio podría trasladarse a norma de carácter general, si bien aplicando criterios actuariales para la determinación de unos coeficientes reductores que garanticen suficientemente la compensación económica de los menores ingresos por cuotas y la anticipación de la pensión.

10. Reducción de la edad de jubilación para determinados sectores o actividades

El artículo 154.2 de la Ley General de la Seguridad Social determina que "La edad mínima, a que se refiere el apartado a) del número anterior, podrá ser rebajada por Decreto, a propuesta del Ministro de Trabajo y previo informe de la Organización Sindical, en aquellos grupos o actividades profesionales cuyos trabajos sean de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre y acusen elevados índices de morbilidad o mortalidad, siempre que los trabajadores afectados acrediten en la respectiva profesión o trabajo, el mínimo de actividad que se establezca".

A su vez la norma precedente encuentra ajuste perfecto con el punto 12 de la Recomendación número 43 de la OIT, sobre los principios generales del seguro de invalidez, vejez y muerte, en el que se cita "Los Aseguradores que hayan ejercido durante muchos años una profesión particularmente penosa o malsana deberían tener derecho al retiro a una edad menos avanzada que la fijada para los trabajadores de las demás profesiones".

La norma general antes citada ha tenido aplicación práctica en distintos regímenes especiales, así: Régimen Especial de la Seguridad Social para los Trabajadores del Mar (núm. 4 del art. 37 de la Ley 116/ 1969, Decreto 2309/1970, de 20 de agosto, y núm. 3 del art. 37 del Texto Refundido aprobado por el Decreto 2864/1974, de 20 de agosto, en el que los supuestos contemplados para el Régimen General se amplían a aquellas actividades cuya realización implique «una continua separación familiar y alejamiento del hogar»); Régimen Especial para la Minería del Carbón (art. 9 del Decreto 298/1973, de 8 de febrero, y art. 21 de la Orden de 3 de abril de 1973); Régimen Especial de los Trabajadores Ferroviarios (número 7 del art. 19 del Decreto 1495/1967, de 6 de julio, art. 13 del Texto Refundido aprobado por Decreto 2824/1974, de 9 de agosto, y Orden de 10 de enero de 1976); Socios de Cooperativas en Minas de Carbón, incluidos en el Régimen Especial de Autónomos (Decreto 3089/1972, de 19 de octubre).

A los Regímenes Especiales anteriormente citados cabe añadir aquellos otros que, en lugar de reducir la edad de jubilación establecida en los mismos con carácter general respecto de determinadas actividades, lo que hacen es señalar directamente una reducida edad de jubilación para algunas categorías profesionales: Régimen Especial de Artistas (cantantes, bailarines y trapezistas: art. 27.3 del Decreto 2133/ 1975, de 24 de julio, y art. 36.2 de la Orden de 29 de noviembre de 1975); Régimen Especial de los Toreros (artículo 10 del Decreto 1600/1972, de 8 de junio; artículo 24 de la Orden de 7 de julio de 1972, y artículo 5 de la Orden de 23 de marzo de 1974).

Por el contrario, el repetido artículo 154.2 ha encontrado aplicación, hasta el momento, dentro del Régimen General, y ello a pesar de la existencia de actividades que de por sí reúnen los supuestos previstos por aquélla y que, incluso, guardan un paralelismo total con aquellos otros que han sido objeto de protección específica a través de los Regímenes Especiales antes enumerados.

Todo lo anterior aconseja llevar a cabo un desarrollo armónico del artículo 154.2 citado, en el sentido de adoptar un cuadro de actividades que daría lugar a:

a) La aplicación de unos coeficientes reductores de la edad de jubilación en atención al ejercicio de determinadas actividades que dan lugar a un envejecimiento prematuro; porcentajes y coeficientes según años trabajados en actividades penosas, tóxicas e insalubres.

b) Establecimiento de la edad normal de jubilación para determinadas actividades peligrosas, para sí o para terceros, en límites más bajos que para la generalidad (pilotos, transportes públicos, algunos puestos de trabajo en la construcción, etc.); ello exigirá una habitualidad mínima por parte del beneficiario.

11. Modalidades de jubilación flexible, combinadas con el trabajo a tiempo parcial

De la pensión de jubilación plena (teórica) sólo se percibiría la parte proporcional a la disminución salarial operada como consecuencia de la reducción de la jornada habitual de trabajo.

Al cesar totalmente en la actividad laboral pasará a percibirse la pensión plena, con aplicación de las actualizaciones que procedan.

12. Refundición de la Incapacidad Laboral Transitoria y de la Invalidez Provisional en la Incapacidad Temporal

El concepto de Incapacidad Temporal englobará las actuales prestaciones de Incapacidad Laboral Transitoria y de Invalidez Provisional.

En los momentos actuales la Incapacidad Laboral Transitoria:

- a) Tiene una duración máxima de dieciocho meses.
- b) Mantiene la obligatoriedad de cotización respecto de la Seguridad Social.
- c) Constituye antecedente necesario para pasar a la situación de Invalidez Provisional (no se pasa a inválido provisional en tanto en cuanto no se haya agotado el tiempo máximo de permanencia en la situación de Incapacidad Laboral Transitoria).
- d) No se necesita agotar el tiempo de duración máximo de ILT para pasar a la situación de inválido permanente.

Respecto de la situación actual de Invalidez Provisional:

- a) Tiene una duración máxima de seis años, computado el tiempo en el que el trabajador ha estado en situación de ILT.
- b) Cesa la obligatoriedad de cotización respecto de la Seguridad Social.
- c) Según la legislación laboral, el trabajador calificado como inválido provisional tiene derecho a la reserva de su puesto de trabajo durante todo el tiempo en que permanezca en dicha situación.
- d) No se constituye como situación previa necesaria para la declaración de invalidez permanente (un trabajador puede pasar de la situación de ILT a la de inválido permanente); pero agotado el período máximo de permanencia en aquella el beneficiario pasa automáticamente a la situación de inválido permanente en el grado que proceda.

De cara al futuro se estima que la Invalidez Provisional no tiene razón de existir, debiendo pasarse, sin solución de continuidad, de la situación de ILT a la de Invalidez (que dejaría de tener el calificativo de permanente, hoy necesario para contraponerla a la de provisional).

Ello, no obstante, exige propiciar:

- Una más rápida actuación del Organismo encargado de la evaluación del grado de invalidez.
- Que en la evaluación inicial de la invalidez se establezca, en atención al estado del enfermo y reversibilidad de dicho estado, el período dentro del cual se ha de proceder a una revisión de la posible incapacidad del inválido. En estas revisiones debería fijarse taxativamente, de igual forma, nuevo período para futuras revisiones en atención al mencionado estado.

De otra parte, ha de tenerse en cuenta que, según la legislación laboral actual, la situación del trabajador como inválido provisional comporta una reserva al puesto de trabajo. De aquí que la desaparición de dicha prestación deba de ir acompañada de otras acciones complementarias de protección, cual pudiera ser que, en el mismo momento de la evaluación el Organismo competente se pronunciara tanto sobre la procedencia y periodicidad de futuras revisiones, como sobre la obligatoriedad de reserva del puesto de trabajo por la

empresa hasta el período máximo de seis años desde la baja por enfermedad o accidente, a fin de que la medida no resulte regresiva en relación a la situación actual, y todo ello, naturalmente, en función del estado del inválido y sus posibilidades de recuperación antes del mencionado plazo.

13. Reestructuración de la invalidez, debilitando su carácter de permanente e intensificando las revisiones

Como ya ha quedado apuntado en el número precedente, en la configuración de la invalidez como situación protegible, debe procederse a una restricción de la nota o del criterio de la «permanencia» (estado en el que la posibilidad de reversibilidad o mejoramiento es prácticamente nula) acompañada de un fortalecimiento de los sistemas y procedimientos de revisión (flexibles, eficaces, periódicos y obligatorios).

En el momento de la calificación inicial se establecerá un sistema general de revisiones periódicas, y, por supuesto, obligatorias. Al llegar a la edad de jubilación, se convertirá en pensión de esta naturaleza. Al propio tiempo, se revisará la actual normativa en relación con el Organo competente para calificar la invalidez, con la finalidad de obtener una mayor rapidez procedimental sin merma de las garantías de los beneficiarios.

14. Fortalecimiento de las prestaciones recuperadoras de la invalidez y conexión con los servicios de empleo

Las exigencias de una formación profesional orientada a las expectativas del mercado de trabajo, obligan de modo imperioso a instrumentar unos mecanismos o vías de conexión entre los servicios de recuperación y rehabilitación y los servicios de empleo, dada la identidad de algunos de sus objetivos.

15. Extensión de la prestación de Incapacidad Laboral Transitoria a los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario

El único colectivo de la agricultura que en la actualidad no puede acogerse a la prestación de Incapacidad Laboral Transitoria es el de trabajadores por cuenta propia.

Tal limitación no parece justificada en estos momentos, por lo que se procederá a regular la inclusión, con carácter voluntario, de estos trabajadores en el campo de esta prestación, en condiciones similares a las de otros trabajadores semejantes.

16. Reconsideración de la prestación en favor de familiares

Se reconsiderará la actual prestación en favor de familiares, por muerte y supervivencia, a fin de mantenerla sólo en los casos en que no exista viuda o huérfanos.

Es de notar que sólo existe prestación equivalente a la española en el Derecho comparado europeo (países CEE), en Italia (de no existir otros supervivientes) y Luxemburgo (asimilación a la viuda de madre, suegra, hermana, hija, nuera e hija adoptiva menor).

17. Reestructuración de la ayuda familiar

En los momentos actuales las prestaciones de protección a la familia se articulan según el siguiente cuadro de cuantías:

a) Prestaciones de pago periódico (mensual).

- Por cónyuge a cargo: 375 pesetas.
- Por cada hijo menor (dieciocho años): 250 pesetas.
- Incrementos por familia numerosa (25 por 100, 30 por 100 y 35 por 100, según categoría).

b) Prestaciones de pago único.

- Por nupcialidad: 6.000 pesetas.
- Por natalidad: 3.000 pesetas.

Parece procedente incrementar las asignaciones familiares periódicas por hijo. Ello se logrará con la afectación a las mismas de los actuales recursos destinados a las prestaciones periódicas por cónyuge a cargo y a las prestaciones de pago único por nupcialidad (que podrán suprimirse).

18. *Fomento de empleo de jóvenes y trabajadores no subsidiados*

Se continuarán las líneas de acción actualmente emprendidas, intensificando los esfuerzos a fin de conseguir los mejores resultados posibles. Se estudiarán y pondrán en marcha nuevas medidas, dentro de los límites de las disponibilidades presupuestarias.

19. *Prestaciones complementarias por desempleo*

Se estudiará la posibilidad de dar un desarrollo más general a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Básica de Empleo, atendiendo, en cada momento, a las disponibilidades presupuestarias.

C. AUMENTO DE LA EFICACIA PROTECTORA

20. *Agilización de los términos para la concesión de las prestaciones*

Se ha realizado un notable esfuerzo en este campo, como se comprueba en los tiempos medios de resolución de expedientes que a continuación se señalan:

PENSIONES	Plazo medio de resolución en 31-I-1982 (en meses)
Jubilación	1,75
Invalidez Permanente	6,65
Viudedad	1,57
Orfandad	2,06
Favor de Familiares	2,81

Sin perjuicio de continuar aplicando medidas coyunturales y a corto plazo a fin de mejorar estos resultados, se hace necesario articular otra serie de previsiones a medio y largo plazo que garanticen de futuro, por un lado, una más rápida resolución de las peticiones de los interesados y, de otro, una mejor comprobación de los datos y requisitos que condicionan el derecho y la cuantía del citado derecho.

En esta línea, las medidas, algunas ya iniciadas, quedan resumidas en los siguientes puntos:

a) Personal:

- Oposiciones para cubrir las vacantes producidas en todos los Cuerpos, teniendo en cuenta que las últimas celebradas tuvieron lugar en el año 1977 y sólo en cuanto se refiere al Cuerpo Auxiliar.
- Reciclaje y cursos de formación intensivos adecuando la preparación de los funcionarios a las nuevas tareas y procesos a desarrollar por los mismos.

b) Medios materiales:

- Mejor coordinación de los medios informáticos hoy disponibles y adquisición de los que pudieran resultar necesarios.
- Informatización integral de cuantos datos pueden condicionar la resolución de los expedientes (vida laboral del asegurado, bases de cotización, etc.).

c) Reforma de los procesos administrativos:

- Modificación y actualización de los procesos administrativos actuales, simplificando, racionalizando y normalizando, tanto los procesos en sí, como la documentación a aportar por los interesados y que, en ocasiones, por defectos o insuficiencias iniciales, producen complejidades y alargamiento de los tiempos de tramitación.
- Reforma sustancial de los actuales órganos y procesos que intervienen para el otorgamiento de las prestaciones por invalidez permanente.

21. *Abono de anticipos sobre las pensiones reconocidas e implantación de las resoluciones provisionales*

En los momentos actuales, ni el abono de anticipos ni las resoluciones provisionales están previstas en la legislación, salvo para el caso de resolución de expedientes sometidos a la aplicación de Convenios Internacionales, como consecuencia de las normas contenidas en dichos Convenios.

Cabe señalar, sin embargo, que unos y otros tienen general reflejo en el Derecho comparado y que los Reglamentos comunitarios en materia de Seguridad Social (Reglamentos 1408/71 y 574/72) regulan ambas instituciones jurídicas con carácter imperativo.

Dichas instituciones tienen como fin evitar daños a los interesados de muy difícil reparación, bien cuando la Administración demora su resolución, por insuficiencia de datos o alargamiento de los procesos, bien cuando demostrada la existencia del derecho —según los datos obrantes en el expediente— la cuantía del mismo puede venir modificada por datos que han de ser suministrados por otras Administraciones nacionales o extranjeras (resoluciones provisionales).

Ante esta situación, tanto de necesidad interna como con vistas a la eventual integración en las Comunidades Europeas, el abono de anticipos, siempre que exista presunción fundada del derecho que asiste al peticionario, y la implantación de la fórmula de las resoluciones provisionales, parecen medidas de oportunidad indiscutible.

22. Revisión de impresos y formularios

Esta medida, que pretende una mayor simplificación de los modelos actuales, haciéndolos más comprensibles al interesado y eliminando la solicitud de datos y documentos que sean estrictamente necesarios, se complementa con la mejora de los procesos administrativos mencionados en el punto 19.

23. Mejora de la Información a los interesados

Los interesados han de tener información suficiente, en cuanto a las peticiones cursadas por los mismos, tanto de la norma aplicada como, en su caso, de la reclamación o recursos utilizables.

Esta medida, de orden sustantivo, en cuanto se dirige a facilitar a los interesados el ejercicio de los derechos otorgados por el ordenamiento jurídico, ha de articularse también, desde el plano de la Administración de la Seguridad Social, con las medidas de orden procedimental referidas en el punto 19 anterior.

24. Aproximación al beneficiario

La aproximación al interesado presenta dos pautas o aspectos que han de concurrir a un mismo fin.

De un lado, el asegurado y sus beneficiarios deben tener un conocimiento puntual y claro de los derechos que les asisten, de los derechos que podrán ejercitar ante determinadas situaciones de futuro y del modo de actuar de la Administración. Ello ha de lograrse mediante la publicación de hojas informativas, folletos y utilización de los medios de comunicación social.

De otra parte, la aproximación al interesado ha de tener un soporte de contenido real mediante el incremento del número de Agencias y puntos locales de información a los cuales pueda desplazarse aquél, sin graves dificultades o costos. Ello se obtendrá a través de una ampliación y posible remodelación de las actualmente existentes y que comporte unas dotaciones en medios personales y materiales suficientes (terminales informáticos, personal técnico, etc.).

II. CONTROL Y FRAUDE

D. MEJORA DEL CONTROL DE GASTOS

25. *Perfeccionamiento del presupuesto por programas*

Se elaborarán presupuestos por programas, con participación de los responsables directos de su ejecución, acompañando memoria de los objetivos a alcanzar relacionados con los costos.

26. *Intensificación de la técnica presupuestaria de base cero*

Complementando la técnica del presupuesto por programas, se ampliará la aplicación de ésta, a fin de conseguir una mejor utilización de los medios disponibles.

27. *Plan integrado de contabilidad, comprendiendo la contabilidad analítica*

Con ello se conseguirá, junto a un mejor control, un más preciso conocimiento de los costes, lo que, a su vez, permitirá una toma de decisiones más fundamentada.

28. *Implantación del régimen de auditorías en Centros Hospitalarios y de Servicios Sociales*

Sin perjuicio de continuar con el régimen de intervención hoy vigente, se imprimirá mayor celeridad a la implantación paulatina de esta técnica, lo que repercutirá, sin duda, en la eficacia de los gastos.

E. DISMINUCIÓN DEL FRAUDE Y AUMENTO DE INGRESOS

29. *Programas concretos para combatir el fraude en el Desempleo y la Incapacidad Laboral Transitoria*

Estas medidas consistirán en una mayor dotación de agentes de control y una mejor utilización de medios informáticos, junto a un endurecimiento de las medidas sancionadoras.

30. *Intensificación de la vigilancia en seguridad e higiene en el trabajo*

Se profundizará en los estudios estadísticos sobre las causas y efectos de la siniestralidad laboral y se intensificará la vigilancia en el cumplimiento de la legislación sobre higiene y seguridad en el trabajo.

31. *Regulación de la responsabilidad empresarial por incumplimiento de obligaciones*

Se regularán los supuestos de responsabilidad, según que el incumplimiento empresarial se refiera a la obligación de comunicar el alta o a la de cotizar, y en este último caso, según que el descubierto en la cotización afecte o no al período de carencia de las

prestaciones, variando el alcance de la responsabilidad en cada uno de ellos. Asimismo, se determinará el procedimiento para hacer efectiva la responsabilidad empresarial, en armonía con las previsiones de la Ley 40/1980, de 5 de julio, sobre recaudación en vía ejecutiva de los recursos de la Seguridad Social.

32. Regulación del procedimiento de recaudación en vía voluntaria

La dispersión y complejidad de las normas actuales hacen aconsejable proceder a la elaboración de un reglamento que, con visión racional y unitaria, regule este aspecto de las cotizaciones.

33. Reforzamiento de la Inspección sobre afiliaciones y cotizaciones

Se elaborará un plan de actuación que comprenderá la puesta a punto de programas de inspección, mediante la selección de empresas a través del tratamiento informático de las desviaciones de cotización y el reforzamiento de los medios personales de inspección y comprobación, con el objetivo de que todas las empresas sean inspeccionadas dentro del plazo de prescripción.

34. Control informático de cotizaciones y expedición informática de certificados de descubierto

Estas medidas se llevarán a cabo imprimiendo la mayor celeridad al proceso actualmente en marcha.

35. Agilización de los procedimientos ejecutivos por descubiertos, en coordinación con los servicios del Estado

Para mejorar la eficacia y rentabilidad de los servicios hoy existentes en el ámbito estatal y evitar al mismo tiempo los inconvenientes que, en plazo y coste, supondría para la Seguridad Social la articulación de servicios ejecutivos propios, se coordinarán ambas Administraciones, a fin de que, con una regulación similar, puedan utilizarse a pleno rendimiento órganos de ejecución comunes.

III. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

F. MEJORA DE LA ORGANIZACIÓN

36. *Configuración del INEM como órgano de promoción de empleo*

Es precisa la transformación del INEM en un órgano específicamente dedicado a la promoción del empleo, concluyendo con la mayor urgencia su proceso de normalización administrativa, adaptando su organización central y periférica a dicho fin y transfiriendo a los Ministerios competentes aquellas de sus funciones actuales que no respondan a tal configuración.

37. *Creación de la Gerencia de Servicios de la Seguridad Social*

Dado que tanto los medios humanos como los materiales y técnicos son de uso común para todas las Entidades gestoras de la Seguridad Social, se considera racional su gestión unificada en base a una especialización funcional que, a su vez, liberará a dichas Entidades gestoras de otras funciones que no sean las específicamente atribuidas en base a criterios finalistas.

G. PERFECCIONAMIENTO DE LA GESTIÓN

38. *Regulación del procedimiento administrativo, con aplicación supletoria de la Ley de Procedimiento Administrativo*

No existe formalmente un procedimiento administrativo especial «de jure» para la tramitación de expedientes en la Administración de la Seguridad Social —con la salvedad de las declaraciones de invalidez—. «De facto», y regulado por vía de circulares e instrucciones, existe un procedimiento que, aun cuando se atiene en líneas generales a la Ley de Procedimiento Administrativo, no reúne las exigencias de uniformidad y racionalidad hoy requeridas, por lo que se hace necesaria la regulación del procedimiento administrativo en la Seguridad Social, inspirado, desde luego, en los principios de aquella Ley y con aplicación supletoria de la misma.

39. *Regulación de la contratación de la Seguridad Social*

En el ámbito de la Seguridad Social existe también un vacío normativo en este campo. Se vienen aplicando Circulares e Instrucciones internas, concordantes con la legislación de contratos del Estado, pero resulta imprescindible la elaboración de un reglamento de contratación que, inspirado en los principios de aquella legislación, contemple las características específicas de la Seguridad Social.

40. *Utilización intensiva de la informática*

Se procederá a una mejora y pleno aprovechamiento de los recursos informáticos, mediante la normalización de los datos y registros, los registros históricos de la vida laboral, la distribución geográfica de los ficheros, el establecimiento de medios que garanticen una mayor fiabilidad de los datos registrados y sus movimientos y la emisión de tarjetas codificadas de afiliación.

41. *Establecimiento de un Plan Estadístico Normalizado*

Este Plan se elaborará según el Sistema Europeo de Estadísticas integradas de la Protección Social (SEEPROS).

42. *Elaboración del Estatuto Unico de Personal*

En los momentos actuales, el personal funcionario de la Seguridad Social se continúa rigiendo por los Estatutos de Personal de las Entidades de origen, hoy desaparecidas, con lo que los Estatutos aún vigentes son:

- Cuerpo de Intervención y Contabilidad.
- Instituto Nacional de Previsión.
- Mutualismo Laboral.
- SEREM.
- Servicio de Asistencia a Pensionistas.
- Instituto Social de la Marina.
- Instituto de Estudios de Seguridad Social.
- Servicio de Reaseguro.

Esta pluralidad de Estatutos, con las consiguientes diferencias de régimen jurídico aplicable a funcionarios que desarrollan el mismo tipo de trabajo y que están estructurados dentro de una misma Administración institucional, es causa de múltiples problemas, disfunciones y agravios comparativos, que solamente podrán ser superados mediante la aprobación de un Estatuto único para todo el personal funcionario al servicio de la Administración de la Seguridad Social.

Este Estatuto se acomodará estrictamente a los criterios contenidos en el Proyecto de Ley sobre bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos.

IV. ASISTENCIA SANITARIA

H. MEJORA DEL NIVEL SANITARIO

43. *Fortalecimiento de la medicina preventiva*

Se dedicará atención preferente a los programas de medicina preventiva, que incluyen las actividades de protección y promoción de la salud —inmunizaciones, sanidad escolar, medicina laboral, asistencia geriátrica y cuidados materno-infantiles, en concreto: reactivación de la Cartilla de la embarazada, plan de actuación en áreas de mortalidad infantil elevada y plan de perinatología y prevención de la subnormalidad.

También se consideran prioritarios los programas para modificar hábitos de la vida inadecuados: tabaco, alcohol, drogas, sedentarismo y abuso de medicamentos; temas en torno a los cuales se realizarán programas de educación sanitaria dirigidos a los profesionales sanitarios, educadores, organizaciones familiares y de consumidores, así como a la población en general. Se desarrollarán campañas específicas en grupos de población de alto riesgo.

Se pondrán en marcha unidades médico-sociales de tipo monográfico, donde se integrarán los aspectos propiamente asistenciales con los sociales y culturales de los individuos afectados; la medicina preventiva se integrará fundamentalmente en las actividades del dispositivo asistencial primario.

44. *Reforzamiento de la asistencia primaria*

Se elaborará un plan encaminado a atender la demanda de asistencia primaria sin tener que recurrir a los niveles secundario y terciario.

Para lograr este objetivo se reforzará la Medicina Familiar mediante la puesta en marcha de Unidades experimentales, cuyo programa ya se ha establecido; a tal efecto se establecerán áreas piloto de asistencia sanitaria integrada con distribución equilibrada por regiones y avanzando en la implantación de la libre elección de médico.

Se procederá, asimismo, a la evaluación y reordenación consiguiente de las consultas en ambulatorios, realizándose encuestas entre usuarios y actuando por muestreo en determinados Centros.

45. *Prioridad a los Centros hospitalarios de capacidad media*

Se considera prioritaria la implantación y puesta en marcha de Centros hospitalarios de capacidad media entre 250 y 500 camas en relación con el sistema de regionalización hospitalaria del país. En este sistema se encuentran ya fijados los límites mínimo y máximo, teniendo presentes las posibilidades funcionales, el nivel asistencial y la rentabilidad económica. En cualquier caso, se considera que deben abandonarse tendencias de construcción de grandes complejos hospitalarios u hospitales con excesivo número de camas difícilmente gobernables.

Se revisará la normativa sobre estructura organizativa de los hospitales, con el fin de adecuar los horarios de trabajo a las modernas concepciones de los servicios del hospital y al tipo de enfermedad y pacientes que deben ser tratados en el mismo.

I. RACIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN SANITARIA

46. *Gerencia en los Centros hospitalarios*

Se replanteará a corto plazo la política de formación y perfeccionamiento en materia de Gerencia hospitalaria, encaminada a obtener una utilización intensiva de los recursos e instalaciones. Ello se complementará con las siguientes medidas:

- Atribución de una mayor autonomía en la gestión del propio hospital en materias económicas, financieras y de personal, dotando a la Gerencia de las debidas facultades de decisión y autoridad.
- Articulación de un sistema presupuestario que, apoyado en un plan contable y en un adecuado sistema de indicadores, haga posible una gestión del mismo rigurosa y eficaz.
- Formación conveniente de los gerentes en conocimientos médicos, que les permita valorar la capacidad potencial y real del personal de la institución y ponderar el nivel científico y tecnológico en que se desenvuelve.

47. *Problemas económicos de asistencia a enfermos privados en Instituciones de la Seguridad Social*

En lo que se refiere a asistencia a privados por cuenta de tercero, se hace preciso adoptar medidas tendentes a: 1) Fijar las tarifas de acuerdo con el coste real de los servicios; 2) Crear un fondo de garantía para asegurar el pago, y 3) Señalar un responsable económico subsidiario entre las diversas partes afectadas.

Para los casos de asistencia a privados con cargo a su propia economía, además de la adaptación de tarifas a sus costes reales, se arbitrarán mecanismos de defensa económica del usuario, especialmente en casos de admisiones de urgencia.

De cualquier modo, las soluciones que se proponen no deberán lesionar los intereses económicos de los particulares ni de las instituciones, ni menoscabar el grado de accesibilidad de los ciudadanos al sistema hospitalario, conforme se establece legalmente.

48. *Racionalización y control de las instalaciones y suministros a Centros Sanitarios propios*

Se racionalizará con carácter inmediato el régimen de adquisiciones, suministros y conservación de dotaciones y equipamiento, especialmente en el área hospitalaria, mediante el control de compras, la revisión de las listas de suministradores y la utilización intensiva de los equipos de alta tecnología y de rápida obsolescencia.

Se intensificará la preparación de especialistas técnicos en bioingeniería, física y otras áreas auxiliares que asesoren cumplidamente a los órganos gerenciales.

49. Replanteamiento de la política de conciertos

Debe tenerse en cuenta que un objetivo en política de conciertos consiste en utilizar óptimamente todos los recursos asistenciales, independientemente de su vinculación patrimonial. Es obvio que debe cuidarse especialmente el rendimiento de la red asistencial del sector público. En cualquier caso, los servicios sanitarios concertados constituyen actualmente un sector importante de la asistencia en algunas áreas y, por otra parte, parece un hecho probado que determinadas prestaciones son cubiertas por éste con la misma eficacia y menor coste que el sector público.

En este sentido se estudiará la conveniencia de una normativa que contemple la concertación por servicios y no por establecimientos completos, conforme a las necesidades de la población protegida por la Seguridad Social.

50. Programación y seguimiento de las inversiones

Los proyectos de inversión se replantearán en la medida de lo posible de acuerdo con las prioridades anteriormente establecidas. Deben acometerse conjuntamente e incluirse en ellos los medios materiales y humanos necesarios, efectuándose el seguimiento y vigilancia correspondiente, ateniéndose en todo caso a las consignaciones presupuestarias aprobadas.

51. Plantillas y reforma del régimen del personal sanitario y no sanitario

Se establecerá un programa global de racionalización de la política de personal, en base a la experiencia obtenida del Plan Piloto experimental que se va a poner en marcha en 10 hospitales dependientes del Instituto Nacional de la Salud.

Dicho programa comprenderá la redacción de nuevos Estatutos de los profesionales sanitarios y no sanitarios y la objetivación de las necesidades a través de los índices normalizados por cada tipo de personal e institución, con el consiguiente diseño de las plantillas de personal.

52. Administración hospitalaria

En los hospitales incluidos en el Plan Piloto mencionado en el punto anterior, se aplicarán las siguientes acciones para mejorar el control de los gastos:

- a) Realización de auditorías para evaluar la explotación de tales Centros.*
- b) Dirección por objetivos y control presupuestario.*
- c) Aplicación de contabilidad analítica, con especial atención a los costes por proceso.*

53. Medicina laboral

Se desarrollará la Medicina de Empresa con la amplitud que requiere la importancia del colectivo al que está dirigida y se actualizará el Reglamento de los Servicios Médicos de Empresa.

Igualmente se perfeccionará la asistencia de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales, estableciendo los mecanismos de investigación y desarrollando campañas sanitarias específicas orientadas a grupos laborales de alto riesgo. Se revisarán y evaluarán las actividades de los Dispensarios de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.

En el ámbito de acción de la invalidez se prestará especial atención al establecimiento de un mecanismo que permita imprimir celeridad a la valoración médica del menoscabo biológico de los trabajadores incapacitados de modo permanente y se establecerá el Registro General de Invalidez.

54. Prestaciones farmacéuticas

Se potenciará la campaña de concienciación pública realizada desde hace años sobre la necesidad de no incurrir, por la vía de la presión social, muchas veces indiscriminada, en el abuso de medicamentos. Esta campaña, que es en definitiva de educación sanitaria, busca evitar tanto el perjuicio personal por un consumo indebido, como una racionalización del gasto al prescribir solamente lo necesario.

Estas campañas tendrán especial incidencia en todos los médicos de la Seguridad Social a través de una información adecuada y unos criterios de actuación.

V. SERVICIOS SOCIALES

J. MEJORA DE LAS PRESTACIONES

55. *Elaboración de un inventario nacional de los servicios sociales y profundización en el conocimiento científico de la realidad social de los asistidos*

La prestación de servicios sociales por entidades, tanto públicas como privadas, ha determinado un crecimiento irregular de las inversiones, por lo que se procederá a la elaboración de un inventario que permita a los distintos Entes con incidencia en dichas prestaciones el conocimiento de su entorno, tanto en la fase de realizaciones, como en el campo de los proyectos. Con ello se conseguirá una planificación racional, coordinada y más eficaz de las actuaciones.

De otro lado, resulta obligado que la Seguridad Social conozca, del modo más exacto posible, lo que sobre su contribución en servicios sociales opinan los beneficiarios. A estos efectos se llevarán a cabo periódicamente estudios sociológicos que permitan a la Administración la adopción de medidas tendentes a lograr la máxima satisfacción de aquéllos.

56. *Prioridades y coordinación para la construcción de residencias y estudio de un nuevo sistema de conciertos*

Se considerará el tamaño de los centros asistenciales en aras de una superior eficacia en la aplicación de los gastos corrientes y una mayor humanización en la prestación de los servicios, y se estudiará una nueva política de concierto.

Asimismo, se promoverá la colaboración con organizaciones sociales diversas, a fin de que, por medio de subvenciones, y a través de prestaciones voluntarias de los miembros de las mismas, se atiendan a programas específicos de asistencia social.

K. RACIONALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

57. *Nueva consideración de la gestión administrativa de los servicios sociales*

Se estudiará una nueva organización administrativa de los Entes del Estado y de la Seguridad Social que presten servicios sociales, de forma que se unifiquen medios y esfuerzos en orden a una mayor eficacia y coordinación de la gestión.

58. *Formación de personal*

Las especiales características que presenta la prestación de los servicios sociales hace necesario una formación del personal, acorde con los programas y actuaciones concretas que en cada momento deban ser acometidas. Al efecto, con independencia de la necesaria formación continuada, se impartirán periódicamente cursos acordes con los programas a desarrollar.

Asimismo, se iniciará una política de formación de Gerentes de Instituciones que posibi-

lite una mayor racionalidad y eficacia en la administración de los centros.

59. Estudio y racionalización de las plantillas de personal

Se llevará a cabo en todos los Centros de gasto un programa que tendrá por objeto el

estudio de las necesidades de personal, de los distintos servicios y especialidades, al

objeto de adecuar las estructuras orgánicas y plantillas a las funciones que cada uno de

dichos Centros tiene encomendadas.

VI. FINANCIACIÓN

L. FINANCIACIÓN

60. Mantenimiento del actual nivel de participación de la Seguridad Social en el PIB

Durante los próximos años, la tasa de crecimiento de los gastos totales de la Seguridad Social más las prestaciones de desempleo no podrá ser superior a la tasa de crecimiento del PIB en términos monetarios, de forma que la participación de dichos gastos en el PIB se mantenga al mismo nivel que en 1981. De esta forma, conocido el porcentaje de participación gastos/PIB en 1981, la cifra de gasto de la Seguridad Social, más desempleo para cada año, habrá de ser como máximo la correspondiente a aplicar dicho porcentaje a la cifra del PIB del año en cuestión.

De esta forma, la Seguridad Social (más desempleo) mantendrá su participación en el PIB sin retroceso alguno. Y su crecimiento futuro estará en función tanto de la inflación como del crecimiento real de la economía. Con ello se lograrán dos objetivos:

- a) Mantenimiento del nivel actualmente alcanzado por la Seguridad Social.*
- b) Crecimiento de la Seguridad Social a un ritmo acomodado a la situación económica, evitando que aumentos descompensados puedan estrangular el crecimiento de la economía y la creación de puestos de trabajo.*

61. Incremento de la financiación estatal a la Seguridad Social

Para asegurar el equilibrio financiero y cubrir el gasto a los niveles antes indicados, sin aumentar para ello los tipos de cotización, el Gobierno adoptará dos tipos de medidas: 1) un conjunto de actuaciones legales y administrativas de racionalización y mejora, señaladas en los restantes apartados de este programa, y 2) un incremento de las transferencias del Estado a la Seguridad Social, en la medida en que aumente la presión fiscal.

Bajo tales condiciones, estas transferencias serán del 17 por 100 en 1983. La implantación del IVA, con una mayor presión fiscal, permitirá una aportación estatal a la Seguridad Social del 20 por 100 en 1984, lo que hará posible una reducción de los tipos de cotización.

En función del indicado conjunto de medidas de saneamiento financiero, se habrá de conseguir la actualización anual del valor de las pensiones en los términos señalados en la medida número 3 de este programa.

62. Disminución de la presión contributiva de la Seguridad Social sobre las empresas

Los tipos de cotización de la Seguridad Social podrán reducirse, fundamentalmente sobre la parte a cargo del empresario, como consecuencia de lo siguiente:

- a) En primer lugar, a causa de las mayores aportaciones del Estado a que se refiere el apartado anterior.*

b) En segundo lugar, como consecuencia de los aumentos de recaudación que puedan producirse en virtud de los incrementos de población cotizante, de las medidas de redistribución de la carga contributiva entre las empresas, o de cualquier otra medida o circunstancia. Dado que el nivel de gasto en cada ejercicio estará limitado en función del PIB (como porcentaje de éste), y dado que la aportación del Estado estará igualmente determinada —a los porcentajes mínimos antes indicados—, es evidente que cualquier mejora de recaudación permitirá reducir la cuota empresarial. Puesto que los ingresos totales (recaudación más aportación estatal) no han de superar a los gastos, los aumentos de recaudación serán compensados con una reducción de los tipos, a fin de restablecer el equilibrio entre ingresos y gastos.

Lo anterior se entiende referido a las cuotas de Seguridad Social. Para la financiación de las prestaciones por desempleo, se estará a lo señalado en la Ley Básica de Empleo.

63. Mejora de la distribución de la carga contributiva

Se estudiarán y adoptarán las medidas tendentes a corregir la actual falta de equidad en la distribución de la presión contributiva sobre los diferentes tipos de empresa.

COLECCIÓN «INFORME»

1. *El Estado y las Fuerzas Armadas.*
2. *La Seguridad Social de los Funcionarios.* Fuerzas Armadas y Funcionarios civiles del Estado.
3. *El Mensaje de la Corona.*
4. *La descolonización del Sahara.*
5. *La hora de las reformas.* El Presidente del Gobierno ante las Cortes Españolas. Sesión plenaria del 28 de enero de 1976.
6. *La Defensa de la Comunidad Nacional.*
7. *Mensaje de la Corona / II.* Primer mensaje Real, a las Fuerzas Armadas, a la Familia Española, al Pueblo de Cataluña, al Consejo del Reino.
8. *Calendario para la Reforma Política.*
9. *Los Reyes en América.* 1. República Dominicana y Estados Unidos.
10. *Medidas económicas del Gobierno.* 8 de octubre de 1976.
11. *Los Reyes en América.* 2. Colombia y Venezuela.
12. *Los Reyes en Europa.* 1. Francia.
13. *Reforma Constitucional.* Proyecto de Ley para la Reforma Política.
14. *La nueva Ley Fundamental para la Reforma Política.*
15. *Mensajes de la Corona / III.* A las primeras Cortes democráticas de la Monarquía.
16. *Los Reyes en América.* 3. Venezuela. Guatemala. Honduras. El Salvador. Costa Rica. Panamá.
17. *Los Pactos de la Moncloa.* Texto completo del Acuerdo sobre el Programa de saneamiento y reforma de la economía y del Acuerdo sobre el Programa de actuación jurídica y política.
18. *Los Pactos de la Moncloa. Cumplimiento del Programa de actuación jurídica y política (27 octubre 1977-27 enero 1978).*
19. I. *Los Pactos de la Moncloa. Cumplimiento del Programa de saneamiento y reforma de la economía.* 1. Política de empleo y rentas, salarios y seguridad social.
19. II. *Los Pactos de la Moncloa. Cumplimiento del Programa de saneamiento y reforma de la economía.* Política monetaria, Reforma fiscal y Reforma del sistema financiero.
20. *Regímenes preautonómicos y disposiciones complementarias.* Cataluña, País Vasco, Galicia, Aragón, Canarias, País Valenciano, Andalucía, Baleares, Extremadura, Castilla y León, Asturias, Murcia, Castilla-La Mancha.
21. *Un nuevo horizonte para España.* Discursos del Presidente del Gobierno 1976-1978.
22. *El Gobierno ante el Parlamento.* 22 junio 1977-31 octubre 1978.
23. *Mensajes de la Corona / IV.* Primer mensaje de la Corona (1975); Apertura de las Cortes Constituyentes (1977); Sanción a la Constitución Española (1978).
24. *Discurso de Investidura.* Congreso de los Diputados 30.3.1979.
25. *Mensajes de la Corona / V.* A las Cortes Generales.
26. *Los Reyes en Europa.* 2. Universidad de Estrasburgo y Consejo de Europa.
27. *Mensajes de la Corona / VI.* Mensajes de Navidad 1975-1979.
28. *El Gobierno ante el Parlamento / 2.* Comunicación del Gobierno y discurso de su Presidente en el Congreso de los Diputados 17 y 20 de mayo de 1980.

29. *El Gobierno ante el Parlamento / 3. La Cuestión de confianza. Discurso del Presidente del Gobierno ante el Congreso de los Diputados. Pleno del 16.9.1980*
30. *Discurso de Investidura. Congreso de los Diputados 19.2.198.*
31. *Los Reyes con el Pueblo Vasco.*
32. *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías. Centro de Estudios Constitucionales. Mayo 1981.*
33. *El Defensor del Pueblo. Legislación Española y Derecho comparado.*
34. *Informe de la Comisión de Expertos sobre financiación de las Comunidades Autónomas. Centro de Estudios Constitucionales. Julio 1981.*
35. *Partidos Políticos. Regulación Legal. Derecho comparado, Derecho español y Jurisprudencia.*
36. *Acuerdos autonómicos 1981.*
37. *Regulación jurídico-pública de los productos alimentarios.*
38. *La Seguridad Social Española. Programa de mejora y racionalización.*
39. *Los Reyes en Europa. 3. El Premio Carlomagno.*
40. *Mensajes de la Corona / VII. Apertura de la Legislatura.*
41. *Discurso de Investidura. Congreso de los Diputados.*
42. *Acuerdo sobre retribuciones del personal de la Administración del Estado.*
43. *Consejo de Estado. Discursos pronunciados en el acto de toma de posesión del Presidente del Consejo de Estado.*
44. *Los Reyes en América. 4. Uruguay. Brasil. Venezuela: Premio «Simón Bolívar».*
45. *El Gobierno ante el Parlamento / 4.*
46. *Proyecto de Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública.*
47. *El Gobierno ante el Parlamento / 5.*
48. *Proyecto de Ley de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las administraciones públicas.*
49. *Consejo de Estado.*

Esta reforma, entendida como acomodación del sistema a los mandatos constitucionales, a la vez que como examen profundo, serio y reflexivo de los pilares que la sustentan, es la primera en importancia de las metas que el Gobierno se propone en materia de Seguridad Social. Pero, además, la trascendencia de la tarea hace que ésta exceda, con mucho, de los límites normales de un proyecto normativo ordinario para inscribirse, desde luego, en el ámbito de las cuestiones del Estado, por afectar profundamente a la estructura social y económica del país.

Precio: 125 pesetas

SERVICIO CENTRAL DE PUBLICACIONES



PRESIDENCIA DEL GOBIERNO